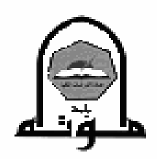


جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

أحكام وآثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العُماني
-دراسة مقارنة –

إعداد الطالب
محمد بن منصور السنيدي

إشراف
الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة

رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليـــا
استكمالاً لمتطلّبات الحصول على درجـــة
الماجستير فـــي الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2013 م

الإهداء

إلى والدي العزيز الذي بذل جهداً عظيماً في رعايتي وتربيتي وأنار لي درب العلم، فأرجو من الله العلي القدير أن يطيل في عمره ويكون لي عوناً طول الدهر.

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى والدتي العزيزة أطال الله في عمرها التي كانت مثالاً للعطاء في بذل كل ما لديها من طاقة للوصول بي إلى أعلى المراتب.

وإلى خطيبتي التي ستصبح سندي ورفيقة دربي في مشوار حياتي.

وإلى إخوتي الذين أناروا درب العلم بطريقي.

إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع.

محمد بن منصور السنيدي

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة لتكرمه بالإشراف على هذه الرسالة وتقديمه الإرشاد والنصح طيلة إعداد هذه الرسالة ومساهمته في إخراجها، وأتقدم بالشكر أيضاً إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين تكرموا بقبول مناقشه هذه الرسالة وإلى جميع العاملين في كلية الحقوق بجامعة مؤتة الذين أفادوني في تسهيل مهمتي في كتابة هذه الرسالة.

محمد بن منصور السنيدي

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة
الإهداء	أ
الشكر والتقدير	ب
فهرس المحتويات	ج
الملخص باللغة العربية	ز
الملخص باللغة الإنجليزية	ح
المقدمة	1
الفصل الأول: التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري والقضاء المختص به في كل من الأردن وعُمان	6
1.1 التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري وأساسه القانوني	6
1.1.1 التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري ومبرراته	6
1.1.1.1 تعريف نظام وقف تنفيذ القرار الإداري	6
2.1.1.1 مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري	10
2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري	13
1.2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا ومصر	13
2.2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في الأردن وعُمان	15
2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري	16
1.2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في الأردن	16
1.1.2.1 نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن	16
2.1.2.1 تنظيم واختصاص محكمة العدل العليا	19

المحتوى	الصفحة
2.2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في عُمان	22
1.2.2.1 نشأة وتطور القضاء الإداري العُماني	22
2.2.2.1 تنظيم واختصاص محكمة القضاء الإداري	24
الفصل الثاني شروط وقف تنفيذ القرار الإداري	29
1.2 الشروط الخاصة بالقرار المطلوب وقف تنفيذه	29
1.1.2 قابلية القرار الإداري للتنفيذ	29
1.1.1.2 صفة التنفيذ للقرار الإداري	30
2.1.1.2 قابلية القرار الإداري للاستمرار بالتنفيذ	33
3.1.1.2 موقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان	35
2.1.2 قابلية القرار للإيقاف	38
1.2.1.2 القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها	38
2.2.1.2 القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها	42
3.2.1.2 موقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان	43
2.2 الشروط الخاصة بطلب وقف التنفيذ	54
1.2.2 اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء	55
1.1.2.2 لزوم الاقتران	55
2.1.2.2 آثار الاقتران	57
3.1.2.2 موقف القضاء الإداري فى الأردن وعُمان من شرط الاقتران	58
2.2.2 شرط الاستعجال	63

الصفحة	المحتوى
63	1.2.2.2 مفهوم الاستعجال
66	2.2.2.2 وقت الاستعجال وحالات توافره
71	3.2.2 استناد طلب وقف التنفيذ إلى أسباب جدية
71	1.3.2.2 مفهوم الجدية
73	2.3.2.2 أساس الجدية في الطلب
75	3.3.2.2 طبيعة الأسباب الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري
78	**الفصل الثالث: الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري**
78	1.3 طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الاداري وآثاره
79	1.1.3 طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرا الإداري
79	1.1.1.3 الحكم بوقف تنفيذ القرار الاداري حكم مؤقت
81	2.1.1.3 الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري قطعي
83	2.1.3 آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري
84	1.2.1.3 مدى تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ
88	2.2.1.3 مدى حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري
92	2.3 الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري
94	1.2.3 الطعن في حكم وقف التنفيذ وإمكانية وقف تنفيذه
95	1.1.2.3 كيفية إجراء الطعن في حكم وقف التنفيذ
101	2.1.2.3 وقف تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ
104	2.2.3 الحكم في استئناف حكم وقف التنفيذ وأثر حكم الإلغاء عليه
105	1.2.2.3 الحكم في استئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

المحتوى	الصفحة
2.2.2.3 أثر الحكم في دعوى الإلغاء على الحكم في طلب وقف التنفيذ	109
الخاتمة	113
النتائج	113
التوصيات	115
المراجع	117

الملخص

أحكام وآثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العُماني -دراسة مقارنة –

محمد بن منصور السنيدي

جامعة مؤتة، 2013

كَفَلت التشريعات القانونية الحديثة حق التقاضي للجميع، وأعطت للأفراد الحق بالاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة، ومنها وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي يترتب على تنفيذها نتائج قد يتعذر تداركها، وذلك إقراراً للمصلحتين الخاصة والعامة على حد سواء.

وتكمن أهمية هذا البحث في إلقاء الضوء على كافة أوجه وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يعتبر أحد صور الضمانات القانونية لحماية مبدأ المشروعية، ووسيلة اعتراض على قرارات الإدارة المعيبة، ولما يتمتع به هذا الطلب من سرعة الإجراءات التي لا تحتمل الانتظار حتى نظر الدعوى والفصل فيها.

ويحاول الباحث في هذه الدراسة معالجة كافة الجوانب المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية التي قد تصدر من الإدارة وتكون غير مشروعة، وذلك بعرض أفضل الوسائل القانونية والقضائية المقارنة بهذا الشأن.

وسيكون هذا البحث في ثلاثة فصول، الأول خصص للحديث عن التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري والقضاء المختص به في كل من الأردن وعُمان، وتضمن موضوعين. والثاني خصص للحديث عن شروط وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها في كل من الأردن وعُمان، وتضمن موضوعين. والثالث تناول مسألة الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

وقد توصلت الدراسة إلى أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري يعد بمثابة استثناء على مبدأ الأثر غير الواقف للدعوى، بإجازة المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء متى توافرت شروط الوقف، واستنتجت كذلك أن نظام وقف التنفيذ هو وسيلة توازن بين المصالح الفردية والعامة، ويهدف إلى تلافي النتائج الخطيرة التي تترتب على تنفيذ القرار.

Abstract

Provisions and Effects of Staying the Execution of an Administrative Sentence in Both the Jordanian and Omani Law
- A Comparative Study-

Mohammed Mansoor Al Senaidi

Mu'tah University - 2013

The modern legal legislations ensure the right of litigation for all, and grant individuals the right to object the administration's faulty resolutions, including stay of execution the administrative resolutions to the advantage of public and private interest equally, since executing such resolutions may lead to Irreversible results.

The importance of this research lies in lighting up all aspects of stay of execution the administrative resolutions, which is considered a kind of legal guarantee for the protection of legitimacy principal, and an objection mean on the administration's faulty resolutions, whereas the request of stay of execution has the advantage of quick taken procedures which shall not be suspended until the lawsuit sessions and the final judgment.

The research seeks to deal with all aspects related to stay of execution the administrative resolutions, which may be issued by the administration and be illegal, by present the most appropriate comparative judicial and legal means in this respect.

The research consists of three chapters; the first chapter deals with the definition of the system of stay of execution the administrative resolutions, and the competent jurisdiction in Jordan and Oman, having two sections. The second chapter deals with the conditions of stay of execution the administrative resolutions and applications related to in Jordan and Oman, having two sections. The third chapter deals with the judgment of the request for stay of execution the administrative resolutions .

The study concludes that the system of stay of execution the administrative resolutions is considered as an exception on the affect principal that does not obstruct the lawsuit according to the permission of the competent court to look into the calling off lawsuit upon available the stay of execution conditions. Likewise, the study concludes that the system of stay of execution is a balance method between individuals' interests and public ones, moreover, the systems aims at concurrence the crucial results which play a role on the stay of execution.

المقدمة

دولة القانون هي الدولة التي تحترم مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع السلطات العامة في الدولة لحكم القانون، وحتى يحقق مبدأ المشروعية الغاية منه يتعين أن يقترن إقراره بالضمانات الكافية لإعماله وتطبيقه، والضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية يتمثل في إخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية، وجزاء عدم مشروعية القرارات الإدارية هو إلغاؤها وإزالة جميع آثارها بأثر رجعي واعتبارها كأن لم تكن وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدارها مع إمكان التعويض المادي إن كان له داعٍ.

وقد قدر المشرع أن هناك من الأضرار التي تصيب الأفراد ما يستحيل جبره بالتعويض العيني أو المادي إذا ما قامت الإدارة بالتنفيذ قبل صدور حكم في دعوى الإلغاء لهذا أخذ بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها ضمن ضوابط وشروط معينه وذلك حماية لمصالح الطاعنين وتفعيلاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

ومن المستقر عليه في تفسير مبدأ سيادة القانون، أن هذه السيادة تتحقق بخضوع كل من في الدولة من حكام ومحكومين، سلطات عامة وأفراد للقانون بحيث تكون تصرفاتهم الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، الذي يشمل كافة القواعد القانونية السارية أو المطبقة أيا كان مصدرها أو شكلها، واحترام الأفراد للقانون بكافة قواعده، أمر تكفله السلطة العامة بما تملكه من وسائل قانونية مقررة لكل من هيئاتها، أما احترام السلطات العامة في الدولة للقانون والالتزام بأحكامه، فإنه يتحقق من خلال تدرج القواعد القانونية من حيث قوتها الإلزامية، إذ تلتزم كل سلطة عامة بأن تكون كافة تصرفاتها متفقة مع القواعد القانونية التي تعلو في مرتبتها الإلزامية، المرتبة التي تتمتع بها تصرفات وأعمال هذه السلطة.

ولا ريب في أن خضوع السلطة الإدارية على وجه الخصوص للقانون، يمثل أهم نتائج ومقتضيات مبدأ المشروعية، إذ أن احتمالات خروج تلك السلطة على هذا المبدأ قائمة بصورة كبيرة نظراً لتعدد أوجه نشاطها واحتكاكها اليومي الدائم بالأفراد

أثناء ممارسة هذا النشاط، مستعينة في ذلك بما قرره لهـا القـانون مـن أسـاليب وامتيازات بهدف تمكينها من تحقيق الصالح العام.

وقد جاءت هذه الدراسة للتعرف على أحكام وأثار وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العُماني ومن منظور مقارن.

مشكلة الدراسة

قد يتعرض المواطن في تعامله مع الإدارة إلى مشاكل عديـدة مـن جـراء القرارات التي تصدرها بحقه، وتكون غير مشروعة، وهنا يثار السؤال حول الوسيلة أو الوسائل القانونية التي منحها المشرع للفرد للدفاع عـن حقوقـه فـي مواجهـة امتيازات وسلطات الإدارة الواسعة؟

لقد أعطى المشرع في مختلف الأنظمة القانونية الحق للمواطن بـالاعتراض على قرارات الإدارة المعيبة، كما أعطاه الحق بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها، باعتباره وسيلة قانونية توفيقيـة مـا بـين المواطن والإدارة، وقد جاءت هذه الدراسة لإلقاء الضوء علـى موقـف القـانونين الأردني والعُماني من مسألة وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون به وما هي شروط ذلك وإجراءاته في كلا القانونين.

وتعد القرارات الإدارية إحدى الأساليب التي تلجـأ إليهـا الإدارة لمزاولـة نشاطها، وذلك وفق قواعد غير مألوفة في القانون الخاص أهمها قاعـدة أو ميـزة التنفيذ المباشر حيث أن هذا الأخير يعد أحد وسـائل الإدارة لتنفيـذ قراراتهـا دون الحاجة للالتجاء للقضاء لاستصدار حكم قضائي وذلك خلافا للأفراد الذين لا يملكون التنفيذ مباشرة لاقتضاء حقوقهم.

وستحاول الدراسة الحالية معالجة الجوانب القانونية المختلفـة التـي تـشكل مضمون وطبيعة وقف تنفيذ القرار الإداري، ومن ثم إبراز إلى أي مدى يؤدي وقف التنفيذ للقرار الإداري دوراً حاسما في حل النزعات الإدارية في التشريعين الأردني والعُماني محل المقارنة.

أسئلة الدراسة

ستحاول الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ما المقصود بالقرار الإداري ؟
2. ما هي أركان القرار الإداري وشروط صحة مشروعيته؟
3. ما مفهوم تنفيذ القرار الإداري والطرق المعتمدة فيه؟
4. ما هي أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري في القانونين محل المقارنة؛ الأردني والعُماني؟
5. ما هي الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في وقف تنفيذ القرار الإداري في القانونين محل المقارنة؛ الأردني والعُماني؟
6. ما هي الآثار المترتبة على وقف تنفيذ القرار الإداري في القانونين محل المقارنة؛ الأردني والعُماني؟

فرضيات الدراسة

ستحاول الدراسة اختبار الفرضيات التالية:

1. أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يمكن إلا أن يكون تابعاً فلا يتصور طلبه استقلالاً أو منفرداً ذلك أن طلب وقف التنفيذ يتسم بتبعيته للطعن في الحكم المطلوب وقف تنفيذه فيتم طلب وقف التنفيذ مقترناً بالطعن في الحكم وتتمثل تبعة طلب الوقف للطعن في الحكم في مظهرين إحداهما زمني والآخر شكلي.
2. يتسم وقف تنفيذ القرار الإداري بطابع الاستعجال الذي يعد وصفاً ملازماً لطلبه ويتجسد في عنصرين: موضوعي ، وزمني.
3. يتسم وقف تنفيذ القرار الإداري بذاتية تميزه عن غيره من عوارض التنفيذ كالمنع من التنفيذ أو الاستئناف الوصفي وعن الأشكال في التنفيذ، فإذا كانت هناك أوجه تماثل بينها إلا أن هناك أوجهاً للاختلاف.

أهمية الدراسة

يعد وقف تنفيذ القرار الإداري أحد صور الضمانات القانونية لحماية مبدأ المشروعية، باعتباره الوسيلة التي وضعها المشرع لذوي الشأن للاعتراض على

قرارات الإدارة المعيبة التي تمس مصالحهم المشروعة، وتنقص من حقوقهم المكتسبة، أو تؤثر في مراكزهم القانونية المستحقة لهم، بالنظر إلى النتائج الخطرة التي تترتب على تنفيذها والتي يصعب تدارك أثارها في مراحل لاحقه.

وإذا كان الفقه والقضاء الإداريان يجمعان على أهمية وقف تنفيذ القرار الإداري باعتباره أحد ضمانات مبدأ المشروعية، فأن الباحث يعتقد بأهمية هذه الدراسة باعتبارها - وفقاً لما يعلم - الأولى من نوعها التي تجري في أطار المقارنة ما بين القانونين الأردني والعُماني في هذا السياق.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف على ما يلي:

1. التعرف وقف تنفيذه في التشريع القانوني المقارن.
2. معرفة أحكام وقف تنفيذ القرار الإداري وشروطه في التشريعين؛ الأردني والعُماني.
3. تحديد آثار وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريعين؛ الأردني والعُماني.

منهج الدراسة

إن منهج هذه الدراسة سوف يجمع بين أكثر من أسلوب من أساليب البحث العلمي وذلك على النحو التالي:

1. المنهج الوصفي: من خلال الوصف الدقيق لما هو عليه الوضع في التشريعين محل المقارنة؛ الأردني والعُماني.
2. المنهج التحليلي: بعد القيام بالوصف والتوضيح سوف تعتمد الدراسة على تحليل النصوص والوقوف على المراد منها نصاً وروحاً غير مكتفية بما ورد بين ثناياها بل مبرزا ما هو كامن خلف النصوص مسترشدا برأي الفقه والقضاء المقارن ما أمكن.
3. المنهج المقارن: بالنظر إلى أهمية المقارنة في الدراسات القانونية باعتبارها المرآة التي نرى من خلالها أنفسنا والنافذة التي نرى الغير من خلالها، فأن الباحث سيستخدم – إلى جانب الوصف والتحليل- المقارنة بين القانونين الأردني والعُماني في موضوع الدراسة بالإضافة إلى

مقارنة هذين النظامين مع بعض الأنظمة القانونية الأخرى وبخاصة القانونين الفرنسي والمصري كلما وجد ذلك ضرورياً .

الدراسات السابقة

دراسة (التوبي، 2007) بعنوان: "وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العُماني -دراسة مقارنة-".

ودراسة (العلوان، 2000) بعنوان: "وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين- دراسة مقارنة-(الأردن، فرنسا ، مصر)".

الفصل الأول

التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري والقضاء المختص به في كل من الأردن وعُمان

لقد تم تقسيم هذا الفصل إلى موضوعين يتناول الموضوع الأول التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري وأساسه القانوني في حين يتناول الموضوع الثاني وبإيجاز القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في كل من الأردن وعُمان.

1.1 التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري وأساسه القانوني

وسنتحدث في هذا الموضوع في مسألتين، الأول نبحث فيه التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري، أما الثاني فسنتحدث فيه عن الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

1.1.1 التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري ومبرراته

سنتحدث هنا عن مسألتين، الأولى نبحث فيه التعريف بنظام وقف تنفيذ القرار الإداري،أما الثانية فسنتحدث فيه عن مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري.

1.1.1.1 مفهوم نظام وقف تنفيذ القرار الإداري

يعد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري استثناءً على الأصل العام وهو تنفيذ القرار الإداري القابل للطعن بالرغم من الطعن به أمام القضاء وذلك لتحقيق التوازن بين حقوق المخاطبين
بالقرار وحق الإدارة في الاستفادة الفعالة مما تصدره من قرارات إدارية في تحقيق أهدافها[1].

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ط1، ص 13

وبمعنى آخر فأن هذا النظام يمثل استثناء على مبـدأ الأثـر غيـر الواقـف للدعوى [1]، ذلك أن تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف للدعوى على إطلاقها سـيؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء الدعوى ذاتها ويحول الحكم الذي سيصدر بالإلغاء إلـى حكم صوري مجرد من كل آثاره، إذا ما أسرعت الإدارة ونفذت القرار دون انتظار حكم القضاء في المنازعة وهذا يمثل أشد المساوئ التي تترتب على إطلاق تطبيـق قاعدة الأثر غير الواقف للطعن في القرارات الإدارية بالإلغاء، وبالتالي فإن الأخـذ بمثل هذا النظام كاستثناء يمثل علاجاً ناجحاً لهذه المساوئ [2].

وفي ذات السياق يرى البعض أن هذا النظام يقوم على طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى محكمة القضاء الإداري في عريضة الدعوى التي يطعن فيها بعدم صحة القرار من أجل الحصول على حماية قضائية وقتية تتمثل في وقـف تنفيـذ القـرار المطعون فيه قبل الفصل في موضوع الدعوى بقصد تفادي الآثار التي قد تنجم عن تنفيذ القرار والتي يتعذر تداركها إذا ما تم الحكم بقبول دعواه وبعدم صحة القـرار المطعون فيه[3].

فالأصل إذن هو تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن بإلغائه والاستثناء هو وقف هذا التنفيذ بإجازة المحكمة المختصة بنظر دعوى الإلغاء متى توافرت شروط هـذا الوقف- التي سنتحدث عنها لاحقاً - ذلك إنه لربما يترتب على تنفيذ القرار الإداري إضرار بمصالح الأفراد مما يتعذر تداركها، وبالتالي يجب حمايـة هـذه المـصالح الفردية وإيجاد التوازن بينها وبين المصلحة العامة.

ومن هنا فقد تضمنت التشريعات ذات العلاقة بنظـام وقـف تنفيـذ القـرار الإداري كاستثناء على الأصل يمارس كإجراء مـستعجل مـن قبـل المحـاكم ذات

---

(1) السنوسي، صبري محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1998، ص 135.

(2) بسيوني، عبدالغني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية،ط 3 ، 2006 ، ص21-22.

(3) التوبي، سعيد بن خلف بن سالم، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العُماني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، 2007، ص9.

الاختصاص، ففي فرنسا ورد النص على هذا الاستثناء في قانون مجلس الدولة الفرنسي في المادة (48) من المرسوم الصادر سنة 1945 بأنه "لا يترتب على الطعن بالقرار أمام مجلس الدولة أي أثر واقف إلا إذا تم الأمر على خلاف ذلك من القسم القضائي أو بواسطة الجمعية العمومية بكامل هيئتها" [(1)].

وفي نفس السياق نصت المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 المصري على أنه: "لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها"[(2)].

ومفاد ذلك أنه يجوز للطاعن أن يطلب من محكمة القضاء الإداري الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمامها بدعوى الإلغاء، فإذا أصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً في الشق المستعجل المتعلق بطلب وقف التنفيذ فإن هذا الحكم لا يعتبر حكماً تمهيدياً بل إنه حكم قضائي قابل للتنفيذ وله كل مقومات الحكم النهائي رغم أنه لا يقيد المحكمة التي أصدرته عند نظر الموضوع[(3)].

وفي الأردن عالج المشرع الأردني هذه المسألة في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992م الذي جاء في المادة (20) منه " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً

---

(1) المادة (39) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972. نقلاً عن عبدالوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، (د.ط)، 2003، ص322.

(2)السناري، محمد عبد العال، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية، مطبعة الإسراء د.هـ، 2003، ص623

(3)المرجع نفسه، ص 624.

وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

وفي عُمان عالج المشرع العُماني مسألة وقف التنفيذ في قانون محكمة القضاء الإداري رقم (91) لسنة 1999م الذي جاء في المادة (19) منه " لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ هذا القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى حسب الأحوال، ولا تقضى بوقف تنفيذ القرار إلا إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جديه وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

ويتضح مما تقدم أن كلا من المشرع الفرنسي والمصري والأردني والعُماني قد أجازوا وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه على سبيل الاستثناء، وأن هذا الاستثناء لا يجوز التوسع في تطبيقه ولا القياس عليه، فالمحاكم كما سنرى تعمل بوقف التنفيذ في أضيق الحدود وبالقدر الذي لا يعيق عمل الإدارة ولا يتعارض مع المصلحة العامة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها وفي نفس الوقت لا يضر بالمصالح الخاصة للأفراد.

وعلى الصعيد القضائي فقد وردت العديد من الأحكام القضائية التي تبين أن وقف تنفيذ القرار الإداري ما هو إلا استثناء على الأصل العام، ومنها الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي والذي جاء فيه "إذا أدى تطبيق المبدأ العام وطبقاً له ليس للطعن أمام مجلس الدولة أثر واقف في نزاع معين إلى إلحاق ضرر جسيم بالطاعن أو إنشاء مركز يصعب تعديله فيجب الخروج على هذا المبدأ وإن وقف تنفيذ القرار الإداري هو وسيلة استثنائية ولا يلجأ إليها إلا بحرص وتعقّل وفي حدود ضيقة جداً[1].

(1) مشار إليه لدى عبدالباسط، محمد فؤاد عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الفكر، الإسكندرية، ج1، ص 37.

وفي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " الأصل العام في القــرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ ولا يترتب على الطعن منها بالإلغاء وقف تنفيذها إلا أنه استثناء من هذا الأصل ويجوز للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار "[1].

2.1.1.1 مبررات وقف تنفيذ القرار الإداري

لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري باعتباره نوعاً من الطلبات المستعجلة فــي القضاء الإداري مبررات عديدة رجحت الأخذ به من قبل المشرع فــي تــشريعات القضاء الإداري ومن أهم هذه المبررات ما يلي:-

أولاً: تملك الإدارة سلطة التنفيذ المباشرة للقرارات الصادرة عنها وقد تسيء استخدام هذه السلطة فيترتب على ذلك ضرراً لربما لا يمكن تداركه كالضرر الذي يقع على الطالب نتيجة قرار إداري بمنعه من الدخول إلى قاعة الامتحانات، فتنفيذ القرار الإداري في كثير من الأحيان يجعل المضي في الفصل فــي موضــوع الدعوى غير مجدٍ لتعذر إعادة الوضع لما كان عليه قبل صدور القرار[2] .

ثانياً: يساهم وقف تنفيذ القرار الإداري في كثير من الأحيان في إنهاء النزاع وديــاً بين ذوي الشأن والجهة الإدارية قبل الفصل في موضــوع النــزاع حيــث أن المحكمة عندما تحكم بوقف التنفيذ تكون غالباً قد انتهت من ظاهر الأوراق إلى عدم مشروعية القرار الإداري ولهذا ترى الجهة الإدارية أحياناً أنه من الأجدى سحب القرار المطعون فيه تجنباً لمشقة السير في الدعوى وإضاعة الوقت أمام القضاء في منازعة سيكون مآلها الحكم بعدم صحة القرار الإداري المطعــون فيه، فيلاحظ أن كثيراً من المدعين يطلبون ترك الخصومة أثناء سير الــدعوى وقبل حجزها للحكم، وهذا يدل دلالة واضحة على تــصالحهم مــع الجهــات

---

(1) طعن رقم 559 لسنة 17 ق، في 1978/5/6، مجموعة المحكمة في خمسة عشر عاماً، ج3، ص 2085.

(2) السناري، محمد، نفاذ القرارات الإدارية، دار الفكر ، بيروت، 1981، ص 412.

الإدارية المدعى عليها فيكون لا جدوى بعد ذلك من المضي في الدعوى طالما أنهم حصلوا على مطلبهم [1].

ثالثاً: يعد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري وسيلة توازن بين المصالح التي يقوم على حمايتها كل من الأصل والاستثناء والذي يمثله نظام وقف التنفيذ والذي يمثل وسيلة للتخفيف من إطلاق وتبعات مبدأ الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها :"أن المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء إنما استهدف تلافي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ [2].

ذلك أن مبدأ الأثر غير الموقف للطعن بالإلغاء إذا أطلقت آثاره بغير إمكانية للاستثناء قد يستتبع ذلك نتائج ضارة لا يمكن إصلاحها فيما لو نفذت الإدارة قراراتها ثم قضى ببطلان هذه القرارات، فإذا كان لقاعدة الأثر غير الموقف للطعن مقتضى من علو واجب للصالح العام على الصالح الخاص، فإنه من المقابل قد توجد حالات استثنائية تمس فيها حاجة وتقتضي الضرورة إعلاء الصالح الخاص مرحلياً ومؤقتاً بوسيلة وقف التنفيذ فتكون هذه الوسيلة عندئذ لا غنى عنها لتدارك نتائج تترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه فشكلت بذلك وسيلة توازن بين المصالح [3].

رابعاً: يعد هذا النظام علاجاً لظاهرتين سلبيتين أحدهما تتعلق بالإدارة وتتمثل في تعسفها وتعمدها أحياناً مخالفة القوانين والأنظمة لتحقيق مصالح معينة على حساب مصالح الأفراد المشروعة، والأخرى تتعلق بالقضاء وتتمثل بالبطء في فصل دعاوى الإلغاء مما يؤدي إلى اختلال في العلاقات القانونية بين الإدارة والمتعاملين معها فيصبح حكم الإلغاء أو الوقف لدى صدوره بعد مدة

---

(1) التوبي، نظام وقف تنفيذ القرار الأداري في القانون العُماني، ص24.

(2) طعن رقم3104 لسنة 34 ق، بتاريخ 1990/12/1، مشار إليه لدى عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 42

(3) المرجع نفسه، ص 42.

لا جدوى منه وذلك لأن القرار استنفذ كافة آثاره وبالتالي لن يكــون هنــاك تدارك للضرر[1].

ففي الظاهرة الأولي يفيد وقف التنفيذ في كبح جماح الإدارة وتــوقي نتــائج مخالفة القانون التي يتعذر تداركها إذا قضى ببطلان القرار المطعون فيه وذلك مهما كانت الحدود المضيقة لنطاقه، أما في الظاهرة الثانية والتي تتمثل في عمل القــضاء فتكمن فائدته في اعتباره مكمل ضروري لدعوى الإلغاء إذ عن طريق وقف تنفيذ ما سوف يتعذر تدارك نتائجه يجد حكم الإلغاء مجالاً لإعمال آثاره يحفظ له قيمته فهــو بذلك يمثل ضامناً لحقوق ومصالح أصحاب الشأن وأيضاً لعمــل القاضــي إذ يبــدو الوقف إجراءاً وقائياً حاجزاً لمصدر الضرر فلا يجد أي من المخاطبين بــالقرار أو القاضي نفسه أمام أمر واقع تفرضه الإدارة بغير إمكانية للرجوع.

خامساً: يساهم وقف التنفيذ في كثير من الأحيان في تفادي مسؤولية الإدارة المترتبة على تنفيذها للقرارات غير المشروعة أو الحد منها، فإذا ما قامــت الجهــة الإدارية بتنفيذ القرار الذي أصدرته وتبين بعد ذلك أنه غير مشروع فممــا لا شك فيه أنها سوف تتحمل مسؤولية فعلها وما يترتب على ذلك من آثار، ولذا فإن الحكم بوقف التنفيذ يلزم الإدارة بوقف تنفيذ القرار فتتفــادى بــذلك أيــة مسؤولية قد تنجم عن إصدارها القرار المطعون فيه إذا لم تكــن قــد بــدأت بتنفيذه أو يحد هذا الحكم على الأقل من مقدار هذه المسؤولية إذا مــا بــدأت بتنفيذ ذلك القرار[2].

---

(1) وقد وجه الفقيه rivero تهكماً على القرار الذي يصدر متأخراً بأنه لا فائدة منه ويقول hanrdias أنه وبدون نظام وقف تنفيذ القرار الإداري ستفقد دعوى الالغاء قيمتها، انظر وجهات النظر هذه لدى عبد الباسط، محمد فؤاد، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص49 .

(2) السيد، خميس اسماعيل، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، المركز الفرنسي للإصدارات، القاهرة، 2005، ص177. وخليفة، عبدالمنعم، قضاء الامور الإدارية المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الأسكندرية، 2006، ص9 وما بعدها.

2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري

أشرنا سابقاً إن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري يمثل استثناء من الأصل العام وهذا الاستثناء لا بد له من أصل وأساس تشريعي يقوم عليه، لذا جاء هـذا الجـزء لبيان الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في كل من فرنسا ومصر، ثم فـي الأردن وعُمان.

1.2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا ومصر

لقد ظهرت فكرة وقف تنفيذ القرار الإداري في فرنسا في مرسوم (22) تموز لعام 1806 والذي منحت المادة الثالثة منه مجلس الدولة وحده سلطة الأمر بوقـف التنفيذ دون مجالس المقاطعات، ويعلل ذلك بأن وقف التنفيذ في فرنسا كان مرتبطـاً بدعوى تجاوز السلطة وكان أول حكم في فرنسا قد صدر عام 1806 والذي يقضي بوقف تنفيذ قرار أحد المحافظين المتمثل بهدم سد[1].

ثم عاد المشرع الفرنسي إلى هذا النظام في المادة رقم (48) فـي القـانون الصادر عام 1945 والتي جاء فيها أنه "لا يترتب على الطعن أمام مجلس الدولة أي أثر واقف إلا إذا صدر الأمر على خلاف ذلك مـن القـسم القـضائي أو بواسـطة الجمعية العمومية بكامل هيئتها" والتي جاءت لتؤكد انفراد مجلس الدولـة الفرنـسي بوقف تنفيذ القرار الإداري[2].

وفي ذات السياق نصت المادة (9) من مرسوم (30) سـبتمبر لعـام 1953 على أنه "ليس للدعاوى أمام المحكمة الإدارية أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على

---

(1) العاني، عبداللطيف نايف عبداللطيف، القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ، رسالة ماجستير، جامعة عدن، اليمن، 2000، ص20.

(2) المادة (9) من قانون مجلس الدولة الفرنسي رقم 22 لسنة 1953 والصادر بتاريخ 30 /سبتمبر/ 1953. نقلاً عن الشريف، محمود سعد الدين، وقف تنفيذ القرار الإداري، مجلة مجلس الدولة، 1954 السنة الخامسة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص45.

خلاف ذلك بصفة استثنائية ولا تستطيع المحكمة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ قـــرار يتعلق بالحفاظ على النظام أو الأمن أو السكينة العامة"[1].

ثم تدخل المشرع مرة أخرى وأصدر المرسوم رقم 80/339 في 12 مـــايو لسنة 1980 والذي سمح بمقتضاه وقف تنفيذ القـــرارات المتـــصلة بالنظـــام العـــام بواسطة محاكم أول درجة –أي المحاكم الإدارية- طالما أنها تتعلق بدخول وإقامـــة الأجانب على الأراضي الفرنسية[2].

وفي مصر يجد نظام وقف تنفيذ القرار الإداري أساسه في المـــادة (9) مـــن القانون رقم (112) لسنة 1946م التي جاء فيها أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنـــه يجـــوز لـــرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

كما عاد المشرع المصري للإشارة إلى هذا النظام في القانون رقـــم (165) الصادر عام 1955 والذي جاء فيه أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلـــى المحكمـــة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيـــذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

وحالياً يجد هذا النظام أساسه القانوني في المادة (49) مـــن قـــانون مجلـــس الدولة رقم (47) لسنة 1972م والتي جاء فيها أنه "لا يترتب على رفع الطلب إلـــى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على انه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقـــف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قـــد يتعـــذر تداركها ولكن بشرط أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه من القـــرارات التـــي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً فإنه لا يجوز وقف تنفيذها".

---

(1) بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص17 وما بعدها.

(2) مادة (9) معدلة من مرسوم المجلس الأعلى الفرنسي رقم (80/339) والصادر بتاريخ 12 مايو لسنة 1981 نقلاً عن الشريف، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص45 وما بعدها.

2.2.1.1 الأساس القانوني لوقف تنفيذ القرار الإداري في الأردن وعُمان

تعد المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 هـي الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري في الأردن والتي جاء فيها كما رأينا أن "للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية".

ويستفاد من هذا النص أن الأصل هو أن رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا للطعن بقرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلا أنه واستثناء على هذا الأصل العام قد يسبق صدور الحكم في الدعوى وأثناء سيرها تقديم طلبات مستعجلة مثل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه وفي هذه الحالة تصبح المحكمة ملزمة بإصدار الأحكام اللازمة في تلك الطلبات قبل التعرض لموضوع دعوى الإلغاء إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة المشار إليها آنفا[1].

أما في القانون العُماني فقد رأينا بأن المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية رقم (91) لسنة 1999 هي الأساس القانوني لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري والتي جاء فيها أنَّه: "لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ هذا القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال

---

(1) كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة، دار الثقافة، عمان، (ط1)، اصدار 2، 2010، ص374.

خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة، ولا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلاَّ إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركه".

فتمثل هذه المادة الأساس القانوني الذي يعتمد عليه في تطبيق أحكام طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في عُمان مع مراعاة قواعد القضاء المستعجل، المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 2002/29، وذلك بما لا يتعارض مع طبيعة الخصومة الإدارية، وذلك وفقاً لأحكام المادة (105) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم (91) لسنة 1999م [(1)].

2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري

سنتناول في هذا الموضوع القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في كل من الأردن، والقضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في عُمان.

1.2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في الأردن

وسنحاول في هذا الموضوع أن نعطي فكره موجزه عن نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن ثم عن الملامح العامة في تنظيم واختصاصات محكمة العدل العلياء الأردنية.

1.1.2.1 نشأة وتطور القضاء الإداري في الأردن

لقد مر القضاء الإداري الأردني منذ نشأته بثلاث مراحل تمثلت المرحلة الأولى بمرحلة العهد العثماني والمرحلة الثانية بمرحلة الانتداب البريطاني والمرحلة الثالثة هي مرحلة ما بعد دستور 1952م.

---

(1) حيث تشير المادة (105) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم (99/91) إلى أنَّه: "فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون تطبق على الخصومة الإدارية أحكام قانون الإجراءات المدنية والتجارية، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة هذه الخصومة".

ففي المرحلة الأولى تأثر القضاء الإداري في الأردن بالأنظمة القانونية السائدة في الدولة العثمانية وورث الأردن وحدة القضاء من هذه الأنظمة، ذلك إن العثمانيون تأثروا في التنظيم القضائي بالنظام القانوني السائد في فرنسا واسترشدوا به وانعكس ذلك على أجزاء الدولة العثمانية ومنها الأردن[1].

وتعد المحاكم المدنية في العهد العثماني هي المختصة بالنظر في جميع الدعاوي إلا إذا أناط القانون بمرجع قضائي آخر صلاحية النظر في بعض المنازعات، فقد عُهد إلى لجان إدارية تابعة للإدارة بصفة مطلقة سلطة الفصل في بعض المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها لذلك لم يكن في هذه المرحلة من مراحل التنظيم القضائي في الأردن أي صدى لفكرة القضاء المزدوج، فالدعاوى التي يقدمها الأفراد ضد تصرفات الإدارة ورجالها في الدولة العثمانية كانت أقرب إلى التظلم الإداري المتعارف عليه من الدعوى القضائية[2].

وفي عهد الانتداب البريطاني على إمارة شرق الأردن استمر العمل بالنظام القضائي المعمول به في العهد العثماني فكانت المحاكم النظامية تنظر في الدعاوي الحقوقية التي تقام من الحكومة أو عليها وذلك وفقاً لقانوني تشكيل المحاكم النظامية لسنة 1922م وقانون تشكيل المحاكم النظامية 1928م بحيث تقام هذه الدعاوي على رئيس الدائرة المعنية بالمنازعة[3].

إلا أنه وبسبب خصوصية المنازعات الإدارية وضرورة مراعاة الإدارة وأخذها بعين الاعتبار أنشئ عام 1923 مجلس شورى وعُهد إليه سلطة إصدار القرارات الخاصة بمحاكمة الموظفين والنظر بدعوى الاستئناف المقدمة ضد قرارات المجالس الإدارية والنظر بدعوى الاستئناف المقدمة ضد قرارات المجالس الإدارية، ووضع القوانين والأنظمة وصياغتها، لهذا اعتبر جهة إدارية ذات اختصاص قضائي

---

(1) كنعان، القضاء الإداري، ص 374

(2) شطناوي، القضاء الإداري الأردني،1995، ص246.

(3) نده، القضاء الإداري في الأردن، 1972م ، ص88.

ونواة للقضاء المزدوج في الأردن، إلا أنه لم يعمر هذا المجلس وألغي عام 1926م رغم أهميته البالغة في التنظيم القضائي في الأردن[1].

وقد نظم القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن، الصادر عام 1928م السلطة القضائية فحدد أنواع المحاكم الثلاث (المدنية، الدينية، والخاصة)، وجعل اختصاص المحاكم المدنية يشمل جميع المنازعات بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها وذلك وفقاً للمواد (43، 47) من هذا القانون.

أما المرحلة الأخيرة من مراحل تنظيم القضاء الإداري في الأردن فقد جاءت بعد صدور دستور عام 1952م، والذي صدر بالإستناد إليه ثلاث تشريعات تتعلق بالقضاء الإداري في الأردن وهي:

1. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة1952م.
2. قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م.
3. قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة 1992م.

وقد كانت محكمة العدل العليا وفقاً لقانون تشكيل المحاكم النظامية جزءً من محكمة التمييز واستمر الأمر على هذا النحو حتى صدور القانون المؤقت رقم(11) لسنة 1989م والذي نص على إنشاء محكمة عدل عليا مستقلة عن محكمة التمييز، وتتكون من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة بقدر الحاجة، بحيث تسري عليهم الأحكام والقواعد القانونية التي تسري على القضاة النظاميين وفقاً لأحكام قانون استقلال القضاء المعمول به.

أما القانون رقم (12) لسنة 1992م فقد وسع من اختصاصات محكمة العدل العليا واعتبره البعض نقلة نوعية في تلك المرحلة بالمقارنة مع التشريعين السابقين، بالرغم من ذلك فأن هذا القانون والمعمول به حاليا أبقى على الاختصاصات المحدودة حصراً لمحكمة العدل العليا، كما انه أبقى على مسألة التقاضي الإداري على درجة واحدة وهو الأمر الذي كان دوماً محل انتقاد، مما دفع المشرع الدستوري إلى معالجة هذه المسألة في التعديلات الدستورية لعام 2011م والتي

---

(1) شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ص 247.

أصبحت المادة (100) من الدستور بموجبها تنص على أنشاء قضاء إداري على درجتين وهو التطور الدستوري الذي سينعكس على القضاء الإداري في الأردن.

2.1.2.1 تنظيم واختصاص محكمة العدل العليا

تتشكل محكمة العدل العليا وفقاً لقانون سنة 1992م من رئيس وعدد من الأعضاء القضاة يعينون بإرادة ملكية سامية بناءً على قرار من المجلس القضائي، ويكون رئيس المحكمة برتبة رئيس محكمة تمييز، أما قضاتها فيكونوا برتبة قضاة تمييز [1].

ويشترط في رئيس المحكمة أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشرين سنة، أو أشغل وظيفة مستشار قانوني في إحدى الوزارات أو الدوائر الحكومية المدنية أو وظيفة قضائية بالقوات المسلحة أو الأمن العام، بالإضافة إلى العمل في القضاء وممارسة المحاماة مدة لا تقل عن خمس وعشرين سنة، على أن يكون قد عمل هذه المدة في القضاء والمحاماة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة. أو عمل برتبة أستاذ مدة لا تقل عن خمس سنوات في تدريس القانون في إحدى الجامعات الأردنية[2].

وللمحكمة نيابة عامة إدارية تتشكل من رئيس يكون بمرتبة قاضي تمييز ومساعد له أو أكثر، ويشترط في المساعد أن يكون قد عمل في القضاء مدة لا تقل عن عشر سنوات أو شغل وظيفة مستشار قانوني أو وظيفة قضائية مدة لا تقل عن خمسة عشر سنة أو عمل في المحاماة مدة لا تقل عن عشر سنوات[3].

ويتمثل دور النيابة العامة الإدارية في تمثيل أشخاص الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى سواء أكانوا مدعين أو مدعى عليهم وفي جميع

(1) مادة (3أب،ج،د) من قانون محكمة العدل العليا، رقم (12) لسنة 1992 .

(2) المادة (4) من ذات القانون.

(3) المادة (5/أ) من ذات القانون.

إجراءاتها ولآخر مرحلة من مراحلها، ذلك عن طريق رئيس النيابة أو من يمثله من مساعديه بصفة خطية [1].

وتنعقد محكمة العدل العليا من هيئة أو أكثر يشكلها رئيس المحكمة، حيث تنقسم هيئاتها إلى هيئة عادية مؤلفة من رئيس وأربعة قضاة[2]، وهيئة عامة تتشكل من جميع الأعضاء، ويكون ذلك إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قد قدرته هي أو هيئة أخرى، أو تبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأً قانونياً مستحدثاً أو هاماً فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها بما تراه موافقاً بشأن ذلك المبدأ[3].

أما فيما يتعلق باختصاصات محكمة العدل العليا فقد حدد المشرع اختصاصات محكمة العدل العليا في النظر بالمنازعات الإدارية دون أن يمنحها أي دور استشاري أو إفتائي، مثلما هو الحال في فرنسا ومصر.

وقد بينت المادة التاسعة من قانون العدل العليا رقم (12) لسنة (1992) اختصاصات المحكمة على سبيل الحصر، وذلك على النحو الآتي:

أ. تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

1. الطعون بنتائج انتخابات مجالس الهيئات التالية: البلديات، غرف الصناعة والتجارة والنقابات، والجمعيات، والنوادي المسجلة في المملكة وفي سائر الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة النافذة المفعول[4].

---

(1) المادة (5/ب) من قانون محكمة العدل العليا.

(2) المادة (8/أ) من قانون محكمة العدل العليا .

(3) المادة (8/جـ) من ذات القانون.

(4) المادة (9/أ/1) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992).

2. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو النقل أو الانتداب أو الإعارة[1].
3. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.
4. طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قِبَل السلطات التأديبية.
5. المنازعات الخاصة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم.
6. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون.
7. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور.
8. الطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاصات المحكمة بموجب أي قانون آخر.
9. الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
10. الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.
11. أ. الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوقيف والتحكيم في منازعات العمل.

ب. تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.

---

(1) المادة (9/أ/2) من قانون محكمة العدل العليا.

2.2.1 القضاء المختص بوقف تنفيذ القرار الإداري في عُمان

وسنتحدث هنا في مسألتين، وهما نشأة وتطور القضاء الإداري العُماني، وتنظيم واختصاص القضاء الإداري العُماني.

1.2.2.1 نشأة وتطور القضاء الإداري العُماني:

بعد أن انطوت عُمان تحت لواء الدولة الإسلامية استقر تنظيم قضائها في تلك الفترة على القضاء الموحد، حيث كان القاضي ينظر جميع الدعاوى الشرعية والجزائية والمدنية والإدارية، وبقي هذا الحال حتى عام 656 هـ، حيث توالى على حكم عُمان بعد هذا العام مجموعة من الأسر الحاكمة آخرها أسرة البوسعيد، والتي حكمت منذ عام 1944م،عن طريق الإمام أحمد بن سعيد، وخلال هذه الفترة اهتم السلاطين والأئمة بالقضاء، فكانوا يعينون قاضياً في المناطق أو المدن التي يعين فيها والي وذلك للفصل بين المتخاصمين على أساس الكتاب والسنة، ويعمل على تنفيذ الأحكام التي يصدرها القاضي بواسطة مجموعة من الموظفين يطلق عليهم العسكر[1].

فالوالي يمثل رئيس المجلس والقاضي يمثل أحد أعضائه تأسيساً على نظام ديوان المظالم، فأخذ القضاء خلال هذه المرحلة الطابع المزدوج، وكان تشكيل مجلس المظالم يشبه نظام البرزة الذي كان سائداً في السلطة، والذي يختص بالنظر في الخصومات التي تقدم إلى الوالي في أي شأن من الشؤون الخاصة أو العامة ويجري نظر الدعاوى بحضور القاضي والعلماء ووجهاء الولاية وعقيد العسكر[2].

وبقي الحال إلى عام 1970م حين تولى السلطان قابوس مقاليد الحكم في عُمان، وشكل بالنسبة لعُمان نقطة تحول في كافة المجالات السياسية والاقتصادية

---

(1) العلوي، سالم بن رائد ، القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، إصدار 1، 2009، ص164.

(2) المعولي، محمد بن أحمد، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات، رسالة ماجستير جامعة مؤتة، كلية الحقوق،2011، ص11 .

والاجتماعية، ومن بين ما حظي بالاهتمام السامي لجلالة السلطان التنظيم الإداري والقانوني الذي كان محوراً مهماً في العملية التطورية التي مرت بها البلاد[1].

فخلال هذه الفترة أوجدت قضاءً خاصاً إلى جانب القضاء الشرعي صاحب الولاية العامة، حيث بقيت صلاحية النظر في دعاوى الموظفين من تاريخ صدور أول قانون للخدمة المدنية عام 1974م من اختصاص السلطة التأديبية الرئاسية تخص أمر البت في التظلمات المقدمة من الموظف الذي يوقع عليه جزاء تأديبي إلى السلطة الرئاسية أو إلى المجلس المختص، وإلى رئيس مجلس الخدمة المدنية كآخر مرحلة للتظلمات، وبذلك تكون نهائية غير قابلة للطعن فيها أمام أية جهة أخرى[2].

وبعد ذلك صدر النظام الأساسي للدولة عام 1996م وقد حددت المادة (67) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (96/101) الأساس القانوني للقضاء الإداري بالسلطنة حيث نصت على الآتي: "ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة دائرة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري"[3].

وتنفيذاً لذلك قام أهل الاختصاص من القائمين بتنفيذ هذا النظام بإنشاء محكمة خاصة بالنظر في الخصومات، وصدر قانون هذه المحكمة بالمرسوم السلطاني رقم (99/91) والذي نصت المادة (1) منه على أنه "تنشأ بمقتضى هذا المرسوم هيئة قضائية مستقلة للفصل في الخصومات الإدارية تسمى"محكمة القضاء الإداري"ويعمل في شأنها بالقانون المرافق"[4].

وقد حسم المشرع العُماني موقفه من مسألة القضاء المزدوج بإنشاء محكمة خاصة بنظر الخصومات الإدارية، بجانب محاكم السلطة القضائية، التي حدد

---

(1) العلوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ص165.

(2) المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات ، ص11.

(3) المادة (67) من النظام الأساسي للدولة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (101) لسنة 1996م .

(4) مرسوم سلطاني رقم (91) لسنة 1999م، صدر بتاريخ 1999/11/21م.

اختصاصاتها بالحكم في الدعاوى المدنية والتجارية وطلبات التحكيم ودعاوى الأحوال الشخصية والدعاوى العمومية والعمالية والضريبية والإيجارية وغيرها التي ترفع إليها طبقاً للقانون[1].

2.2.2.1 تنظيم واختصاص محكمة القضاء الإداري

لقد أقرت المواد (1-5) من قانون المحكمة تشكيل وترتيب محكمة القضاء الإداري من رئيس المحكمة ونائب الرئيس وعدد كافٍ من المستشارين والمستشارين المساعدين الأول والمستشارين المساعدين والقضاة المساعدين[2].

تتألف المحكمة من دائرة ابتدائية أو أكثر وتشكل برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين الأول أو المستشارين المساعدين، مع جواز أن يكون أحد الأعضاء بوظيفة قاضي.

بحيث يجوز أن يرأس الدائرة عن الاقتضاء الأقدم فالأقدم من أعضائها، وإذا تبين لإحدى الدوائر الاستئنافية بالمحكمة عند نظر أحد الطعون أنَّه صدرت منها أو من إحدى الدوائر الاستئنافية الأخرى أحكام سابقة في موضوعات مماثلة يخالف بعضها البعض أو رأت الحكم في الاستئناف بقضاء يخالف ما قدرته أحكام سابقة، تعين عليها إحالة الطعن بقرار إلى هيئة تشكل برئاسة رئيس المحكمة وعضوية نائب رئيس المحكمة وسبعة من أُقدم أعضاء الدوائر الاستئنافية، وذلك للفصل فيه بحكم يصدر بأغلبية سبعة أعضاء على الأقل[3].

والمقصود بأعضاء محكمة القضاء الإداري هم الموظفون الفنيون في المحكمة دون الموظفين الإداريين، أو الكتاب فيها وتقضي المادة الأولى من قانون

---

(1) العلوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة، ص172.

(2) المواد (1-5) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية المعدل بقانون رقم (3) لسنة 2009م الصادر بتاريخ 2009/1/17م.

(3) المواد (1-5) من القانون المعدل لقانون محكمة القضاء الإداري العُماني رقم (2009/3) الصادر بتاريخ 2009/1/17م.

المحكمة بأن محكمة القضاء الإداري تشكل من رئيس ونائب رئيس وعدد كافٍ من المستشارين المساعدين الأول والمستشارين المساعدين والقضاة المساعدين[1].

ويشترط فيمن يعين عضواً بالمحكمة أن يكون مسلماً عُماني الجنسية، كامل الأهلية محمود السيرة حسن السمعة، حاصلاً على درجة جامعية في القانون من إحدى الجامعات أو المعاهد العليا المعترف بها، وألا يكون قد صدرت ضده أحكام جزائية أو تأديبية لأسباب ماسة بالذمة والشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره وأن يجتاز الاختبارات والمقابلات التي تعقد لهذا الغرض[2].

أما القاضي المساعد فيخضع للتدريب مدة لا تقل عن سنتين طبقاً للنظام الذي يضعه مجلس الشؤون الإدارية، ويصدر به قرار من الوزير المختص[3]، بحيث يكون التعيين في وظائف المحكمة بمرسوم سلطاني بناءً على ترشيح مجلس الشؤون الإدارية، وذلك فيما عدا وظيفة قاضٍ مساعد فيكون التعيين فيها بقرار من الوزير المختص، بعد موافقة مجلس الشؤون الإدارية[4].

وقبل تولي الأعضاء مهام وظائفهم يؤدون اليمين الآتي: "أقسم بالله العظيم أن أحكم بالعدل وأن أحترم القوانين" فيؤدي رئيس المحكمة اليمين أمام جلالة السلطان وبحضور الوزير المختص، أما باقي الأعضاء فيؤدون اليمين أمام الوزير المختص وبحضور رئيس المحكمة، ويثبت أداء اليمين في سجل خاص[5].

وبعدها تجتمع المحكمة بهيئة جمعية عامة تتألف من جميع الأعضاء فيما عدا القضاة المساعدين، وذلك لتحديد عدد الدوائر وتوزيع القضايا عليها وتحديد عدد الجلسات وأيام وساعات انعقادها وغير ذلك مما ينص عليه القانون، وتدعى للانعقاد

---

(1) المعولي، العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات، ص13 .

(2) المادة (34) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني.

(3) المادة (35) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني.

(4) المادة (45) من ذات القانون .

(5) المادة (60) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني.

بناءً على طلب رئيس المحكمة أو ثلاثة من أعضائها ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها.

ويرأس الجمعية العامة رئيس المحكمة إذا حضرها، وإلا فأقدم الحاضرين من أعضائها، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين[1]، وتختص الجمعية العامة للمحكمة بإعداد وإقرار مشروع اللائحة الداخلية للمحكمة، ويجب أخذ رأيها في مشروعات القوانين المتصلة بالمحكمة[2].

وينشأ بالمحكمة أيضاً مجلس للشؤون الإدارية برئاسة الوزير المختص وعضوية رئيس المحكمة ونائبه وأقدم اثنين من المستشارين، وعند غياب الوزير يحل محله رئيس المحكمة، ويختص هذا المجلس بالنظر في تعيين أعضاء المحكمة وتحديد أقدمياتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم خارج المحكمة وإعارتهم وتطلعاتهم وسائر شؤونهم الوظيفية على الوجه المنصوص عليه في القانون[3].

ويكون للمحكمة مكتب فني يؤلف من رئيس بدرجة مستشار مساعد أول على الأقل وعدد من المستشارين المساعدين والقضاة، والقضاة المساعدين ويصدر بندبهم قرار من رئيس المحكمة ويلحق به عددٍ كافٍ من الموظفين[4].

ويختص المكتب الفني بإعداد البحوث القانونية التي يطلب رئيس المحكمة القيام بها واستخلاص المبادئ القانونية التي تقررها أحكام المحكمة، على أن تعتمد من رئيس الدائرة التي أصدرت الحكم، ويختص أيضاً بإصدار مجموعة الأحكام وتبويبها وتنسيقها، وغير ذلك من الأمور التي يكلفه بها رئيس المحكمة[5].

إلا أن تعين محكمة القضاء الإداري العُمانية أُلحقت بوزير ديوان البلاط السلطاني وفقاً المادة (2) من قانون المحكمة التي نصت على إنه "أن يكون وزير

---

(1) المادة (26) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني المعدلة بمرسوم سلطاني رقم (2009/3) والصادر بتاريخ 17/يناير/2009م.

(2) المادة (27) من ذات القانون المعدل.

(3) المادة (27) من ذات القانون المعدل.

(4) المادة (31) من ذات القانون المعدل.

(5) المادة (32) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني.

ديوان البلاط السلطاني هو الوزير المختص بالنسبة إلى المحكمة"، وهذا يأتي على نقيض المادة (1) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني رقم (91) لسنة 1999م والمتضمنة "تنشأ بمقتضى هذا المرسوم هيئة قضائية مستقلة للفصل في الخصومات الإدارية تسمى محكمة القضاء الإداري".

أما بالنسبة لموضوع الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري العُماني، فقد حددت من قِبَل المشرع العُماني على سبيل الحصر لا المثال وفقاً للمادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية المعدلة بموجب المرسوم السلطاني رقم (2009/3) والصادر بتاريخ 17/يناير/2009م والتي نصت على ما يلي "تختص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها - بالفصل في الخصومات الإدارية، ومنها الآتي:

1. الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.
2. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.
3. الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.
4. الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.
5. دعاوى التعويض المتعلقة بالخصومات الإدارية سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.
6. الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية، وذلك دون إخلال بحكم المادة (6 مكرر) من هذا القانون.
7. المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين رقم (1، 2) من هذه المادة رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

ورغم أن اختصاصها على سبيل المثال لا الحصر فقد وردت المادة (7) من ذات القانون تبين الأمور التي لا تختص المحكمة بالنظر فيها حيث تضمنت المادة ما يلي: "لا تختص المحكمة بالنظر في الآتي:

1. الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوراق السلطانية.
2. الدعاوى الخاصة بأعمال الوحدات الأمنية والعسكرية عدا ما يتعلق منها بقرارات متصلة بأداء خدمات عامة لذوي الشأن المتعاملين معها.
3. الدعاوى المتعلقة بالجنسية والشؤون القبلية.

وتبين مما تقدم أن محكمة القضاء الإداري هي الجهة القضائية المختصة بالفصل في الخصومات الإدارية التي حددها القانون ومن أهمها الفصل في الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون وذوي الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية، ويتفرع عن دعوى المراجعة اختصاص المحكمة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها أمامها لأن طلبات وقف التنفيذ تعد من الدعاوى الفرعية التي تختص بها المحكمة باعتبار أن قاضي الأصل هو قاضي الفرع[1].

فطلب وقف تنفيذ القرار لا يعد دعوى قائمة بذاتها، وإِنَّما هو طلب متفرع من دعوى مراجعة القرار المطلوب وقف تنفيذه، وذلك على اعتبار أنَّ هذا الطلب يقدم في عريضة الدعوى ذاتها، وبالتالي يكون مرتبطاً بها ارتباطاً يجعله يدور مع الدعوى وجوداً وعدماً.وعليه يمكننا القول أن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري هو اختصاص قضائي نشأ بإنشاء محكمة القضاء الإداري بالسلطنة.

(1) التوبي، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العُماني، ص30.

الفصل الثاني

شروط وقف تنفيذ القرار الإداري

إن الأصل في القرارات الإدارية هو تنفيذها كونه يفترض أنها صادرة عن سلطة مختصة ولمصلحة عامة ومشروعة، ويكون الطعن بإلغائها استثناءً على هذا الأصل ويهدف إلى وقف تنفيذها استناداً إلى الحكم الذي تصدره المحكمة المختصة. وبما أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو استثناء على الأصل، فإنه يخضع لقاعدة عدم التوسع به أو القياس عليه، لذلك يتشدد الفقه والقضاء الإداريان في وضع شروط شكلية وأخرى موضوعية لا بد من تحققها حتى تصدر المحكمة المختصة قرارها بوقف تنفيذ القرار الإداري.

وسيتناول هذا الفصل شروط وقف تنفيذ القرار الإداري وتطبيقاتها في كل من الأردن وسلطنة عمان؛ يتناول الأول منهما الشروط الخاصة بالقرار المطلوب وقف تنفيذه، ويتناول الثاني الشروط الخاصة بطلب وقف التنفيذ.

1.2 الشروط الخاصة بالقرار المطلوب وقف تنفيذه

حتى تنظر المحكمة الإدارية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فلا بد من التحقق من قابلية هذا القرار للتنفيذ ومن مدى قابليته للإيقاف، وهو ما سنتحدث عنه فيما يلي:

1.1.2 قابلية القرار الإداري للتنفيذ

يتفق أغلب الفقه على تحديد العناصر الأساسية لتعريف القرار الإداري، وهي تصب جميعاً في صدور القرار الإداري عن سلطه إدارية وطنية، وصدوره من جهة الإدارة بإرادتها الملزمة بوصفها سلطة عامة، وأن يرتب القرار آثاراً قانونية معينة قصدت الإدارة إحداثها بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه[1].

---

(1) كنعان، القضاء الإداري، ص 376وما بعدها.

ولأن القرار الإداري يجب أن يستنفذ كافة شروطه حتى يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ، فإنه يجب أن يبرأ من أي عيب يشوبه ويجعله عرضة للإلغاء، ولهذا لا بد من تحقق الصفة التنفيذية للقرار الإداري، ومدى قابليته للاستمرار في التنفيذ. وسنتحدث عن ذلك في مسألتين مستقلتين ثم نتناول موقف القضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان من هذا الشرط.

1.1.1.2 صفة التنفيذ للقرار الإداري

إن صفة "النهائية" في القرارات الإدارية تعني قابليتها للتنفيذ دون حاجة إلى اتخاذ إجراء لاحق، وإن القرار الإداري يعتبر نهائياً إذا صدر من جهة إداريه مختصة بإصداره دون حاجة إلى تصديق جهة أعلى. فإذا كان القرار غير قابل للتنفيذ لضرورة اعتماده أو التصديق عليه من الجهة المختصة، فإنه لا يكون نهائيا، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء، فالقرارات الإدارية يجب أن تستنفد كافة مراحل التدرج الإداري اللازمة لوجودها قانوناً.

وقد أثار وصف القرارات الإدارية بأنها تنفيذية الكثير من النقاش بين الفقهاء وانقسموا بذلك إلى اتجاهين؛ الأول يرى أن كلمة تنفيذي أكثر توفيقاً وأوفى بالغرض من كلمة نهائي حيث أن القرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ[1]، وهم يرون بالتالي أن تأثير القرار على حالة الشخص أو مركزه القانوني لا يظهر إلا عندما يصبح القرار قابلاً للتنفيذ[2].

أما الاتجاه الثاني فيرى أن وصف القرار الإداري بالنهائي هو الأسلم، فالنهائية هي استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانوناً، وإن المرحلة التي

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، ط6، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر، 1996، ص458.

(2) انظر ليلة، محمد كامل، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية، ط1، دار الفكر العربي: القاهرة، مصر، 1964، ص966-967.

يتولد عندها الأثر القانوني هي التي يوصف بعدها القرار بأنه نهائي[1]، وإن وصف القرار الإداري بالنهائي ينظر فيه بالنسبة لصاحب المصلحة في موضوع معين[2].

ومع عدم اتفاق الفقهاء على هذا الوصف للقرار الإداري فقد اختلفوا أيضاً في بيان مدلول هذه الصفة، فذهب بعضهم إلى أنها تعني القابلية للتنفيذ، وقال البعض الآخر بأنها تعني استكمال القرار لمراحل إعداده، فيما يرى فريق ثالث أنها تتعلق بإنتاج القرار لآثاره.

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجدها تورد صفتي التنفيذية والنهائية للقرارات التي يجوز الطعن بها؛ ففي فرنسا وردت صفة التنفيذي لتقرير جواز قبول الطعن بها أمام محكمة مجلس الدولة الفرنسي [3]. أما في مصر فقد ورد في نص المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري صفة النهائية، وذلك ضمن فئات القرارات التي يجوز الطعن بها أمام محاكم مجلس الدولة المصري[4].

ومن استعراض هذه النصوص يلاحظ أن التشريعات المقارنة استخدمت صفة النهائية للقرارات التي يمكن الطعن بها دون أن تضع تعريفاً أو تحدد لها صفة، ويرى الباحث وصف القرار بالتنفيذي، إذ أنه يحمل من الدقة ما لا يحمله وصفه بالنهائي، كما أن القرار لا يظهر مساسه وتأثيره بحقوق ومصالح الأشخاص إلا عند قابليته للتنفيذ فعلاً، كما أن القرار لا يصل إلى درجة التنفيذ إلا إذا كان يحمل طابعاً

---

(1) العطار، فؤاد، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر، 1968، ص520 وما بعدها.

(2)أبو زيد، فهمي مصطفى (1998) القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء، الجزء الأول، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، مصر، ص322.

(3) انظر العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، ص47.

(4) انظر نص المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (49) لسنة 1979 والتي جاء فيها: " .... الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات، الطلبات التي يقدمها الأشخاص أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة..."

تنفيذياً، وحيث أن موضوع دراستنا هو وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين فلا شك أن الصفة التي تتناسب مع موضوع دراستنا للقرار الإداري هي الصفة التنفيذية.

والقصد بأن القرار الإداري تنفيذي أو نهائي هو أن هذا القرار غير قابل للمناقشة أو التعقيب عليه من جانب سلطة إدارية أعلى من السلطة المصدرة له، أي أن هذا القرار يولد أثراً قانونياً سواء بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم من قبل أو إلغائه؛ وقد أخذت المحاكم الإدارية بهذا الاتجاه، إذ جاء في أحد الأحكام الشهيرة لمجلس الدولة الفرنسي أنه: "... حيث أن هذا القرار هو قرار تنفيذي يؤدي إلى إحداث تغيير في مركز قانوني أو واقعي قائم قبل صدوره..."[(1)]. كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "لا يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب اختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدّره الذي يملك حق إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرةً وبمجرد صدوره، وألا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداءً رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"[(2)].

أما بالنسبة للقرارات السلبية - وحيث أنها لا تحمل طابعاً تنفيذياً - فقد اختلف موقف القضاء المقارن من طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية؛ ففي فرنسا لا يوجد مساواة ما بين طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية والقرارات الإيجابية، فالقرارات السلبية جرى عليها التضييق في مجال طلب وقف التنفيذ - مع بقاء الأصل - وهو جواز طلب إلغائها[(3)] فالمبدأ العام بالنسبة للقرارات السلبية هو عدم جواز طلب وقف تنفيذها، إلا في مسألة وحيدة، تكمن في أن بقاء القرار السلبي من شأنه التأثير في مركز قانوني سابق لصدور هذا القرار.

---

(1) مشار إليه لدى: عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 134.

(2) طعن المحكمة الإدارية العليا رقم 234، جلسة 20، 11، 1996.

(3) العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، ص51 .

أما في مصر فلا تجري المحاكم الإدارية على نهج مجلس الدولة الفرنسي، وإنما ساوت ما بين القرار الإيجابي والقرار السلبي من حيث طلب وقف التنفيذ، واستقر الحال على ذلك[1].

2.1.1.2 قابلية القرار الإداري للاستمرار بالتنفيذ

إن القرار الإداري التنفيذي هو مناط دعوى الإلغاء، وبالتالي يجب لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون هناك قابلية لاستمرار تنفيذ هذا القرار؛ إذ لا يمكن طلب وقف تنفيذ قرار لا يولد آثارا قانونية ولا يترتب عليه - أثناء نظر طلب الوقف - أي مساس بحقوق الأشخاص؛ كما أن مصلحة الطاعن لوقف تنفيذ هذا القرار تنتفى في حالة عدم تحقق هذا الشرط. وعليه فإنه لا يتصور قبول طلب وقف التنفيذ في الحالات الآتية:

أولا: تمام تنفيذ القرار الإداري:

حتى يقوم المضرور من القرار الإداري بطلب وقف تنفيذه، يجب أن يكون القرار لم يتم تنفيذه بعد، فإذا ما قامت الإدارة بتنفيذ القرار الإداري بصورة تامة وكاملة فلا معنى لتقديم طلب وقف التنفيذ بعد أن يكون القرار قد أنتج كافة آثاره التي كان هذا القرار قد اتخذ من أجلها ولم يعد قابلا لإنتاج أي آثار[2].

ففي هذه الحالة تردّ المحكمة طلب وقف التنفيذ لأنه غير ذي موضوع؛ مع الأخذ بعين الاعتبار أن هنالك بعض القرارات التي وإن تم تنفيذها يبقى للشخص مصلحة في طلب وقف تنفيذها ومثال على ذلك قرارات إبعاد الأجانب، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن: "الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعاً، ومن ثم كان مقتضى الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبعاد موضوع دعوى المدعي في مصر حتى يفصل في الدعوى الموضوعية ولا

---

(1) الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء-الكتاب الأول، ص 480.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 180.

محل للتعليل بأن الإبعاد قد تم قبل الحكم بوقف التنفيذ، لأن هذا يجافي طبيعة الحكم المترتبة عليه"[1].

كما جاء في قرار لمحكمة العدل العليا بأنه "أن تنفيذ الإدارة المشكو منه،لا يحول دون التقديم بطلب إلغائه استناداً لقاعدة رقابة القضاء الإداري على مشروعية إجراءات الإدارة، لكي لا يكون تذرع الإدارة بالتنفيذ مانعاً للأفراد من مقاضاتها بدعوى الإلغاء، ولا يرد القول بأن الدعوى أصبحت غير ذات موضوع لأن الأخطار نفذ وتمت إزالة البناء، ذلك لأن التنفيذ جرى بعد وضع المحكمة يدها على الدعوى وقبل تمكنها من إصدار قرارها بوقف تنفيذ القرار المشكو منه"[2].

ثانيا: انتهاء أجل القرار أو زوال محله:

وهذا يتعلق بالقرارات الإدارية المؤقتة بزمن معين، فلاً يتصور أن تقبل المحكمة طلب وقف تنفيذه إذا كان الأجل المعين لسريان القرار قد انتهى؛ ومثال ذلك لو قُدم طلب إلغاء قرار وقف ترخيص محل معين وكان هذا الترخيص قد انتهى مفعوله، فلا يسمع طلب وقف تنفيذ القرار كون هذا الترخيص منتهي؛ ولكن تبقي مصلحة الطاعن متوفرة بإلغاء قرار السحب كما أن زوال محل القرار لا يتصور معه قبول طلب وقف التنفيذ[3].

ثالثا: صدور حكم قضائي بإلغاء القرار أو وقفه:

فدعوى الإلغاء تهدف إلى إعدام القرار بذاته، فإذا ما تم هذا الإلغاء فلا يتصور معه الحال جدوى طلب وقف التنفيذ كون هدف هذا الطلب هو شل هذا القرار بصفة مؤقتة؛ كما أنه لا يتصور قبول طلب وقف تنفيذ قرار سبق وأن تم إيقافه من قبل المحاكم كون الغاية متحققة وهي شل فاعلية القرار الإداري، ولم يجد الباحث تطبيقات قضائية على هذه الحالة.

(1) طعن لمحكمة القضاء الإداري، رقم 1380، جلسة 1958،8،18.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1993/222 هيئة خماسية بتاريخ 1993/9/29

(3) انظر العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، ص.54

رابعاً: سحب القرار أو إلغائه أو وقفه إدارياً:

قد تقوم الإدارة بسحب أو إلغاء أو وقف القرار الطعين الأمر الذي لا يتصور معه تقديم طلب لوقف تنفيذ القرار الإداري إذ لم يعد لهذا القرار وجود ولا يمكن تأثيره على المراكز القانونية. كما لا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولاً إذا قامت الإدارة من تلقاء نفسها بوقف تنفيذ القرار، إذ قد تلجأ الإدارة إلى وقف التنفيذ إلى حين البت في مشروعية القرار [1].

ويخول القانون المحكمة سلطة إلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري لا وقفه إدارياً حيث جاء في قرار لمحكمة العدل العليا بأنه: "إذا كان المستدعين في مرافعتهم النهائية وقف القرار أو الإجراء الصادر عن المستدعى ضدهما الأولى الثاني ولم يطلبوا إلغاء هذين القرارين وحيث أن محكمتنا لا تختص بوقف القرار الإداري وإنما بإلغائه إن وجدت الأسباب الموجبة لذلك مما يجعل هذه المحكمة غير المختصة للنظر بوقف العمل بالقرارين المشكو منهما الأول والثاني والدعوى حقيقة بالرد شكلاً من هذه الناحية[2].

3.1.1.2 موقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان

لقد نص المشرع الأردني على صفة النهائية في القرارات التي يمكن الطعن بها أمام محكمة العدل العليا، حيث جاء في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 النص على أن المحكمة تختص بالنظر في:[3]

"1-الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادر بالتعيين بالوظائف العامة والمتعلقة بالزيادة السنوية، أو بالترقية أو النقل أو الانتداب أو الإعارة.

---

(1) الطماوي، سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي: القاهرة مصر، 1976، ص 659.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2010/209 هيئة خماسية تاريخ 2010/9/23

(3) انظر المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم 1992/12.

2-طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع وبفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني.

3-طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادر بحقهم من قبل السلطات التأديبية.

4-الدعاوي التي يقدمها الأشخاص والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

5-الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه.

6-الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل".

ويلاحظ أن التشريع الأردني استخدم صفة "النهائية" للقرارات التي يقبل الطعن بها، دون أن يضع تعريفاً أو تحديداً لهذه الصفة؛ ومن جانبها لم تستقر محكمة العدل العليا على تبنى أحد المصطلحين النهائي أو التنفيذي في وصفها للقرار الذي يمكن طلب وقف تنفيذه، إذ جاء في أحد أحكامها: "إن القرار الذي يجوز الطعن به هو القرار النهائي التنفيذي"[(1)]. وجاء في حكم آخر لها: "القرار الإداري المتعلق بتعيين الموظفين والذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي تصدره السلطة الإدارية ......" [(2)].

وفي عُمان استقر قضاء محكمة القضاء الإداري على أن القرار الإداري يجب أن يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ بشكل كامل، وليس ابتدائياً أو تمهيدياً؛ وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية في حكم لها بأن: "العبرة عند تقدير أي القرارات يقبل الطعن عليها أمام محكمة القضاء الإداري سواء بدعوى عدم الصحة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم (85/45) مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد، 1،2، ص 674 – مطبعة التوفيق، عمان، الأردن 1986.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم (95/174) مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد 7،8، ص 1630 – مطبعة التوفيق، عمان، الأردن، 1996.

أو بدعوى التعويض هي بأن يكون القرار نهائياً، وهذا الوصف لا يمكن أن يلحق القرارات الابتدائية أو الإجراءات الأولية الصادرة في المراحل التمهيدية، وإنما هو يلحق القرار الذي يختتم تلك المراحل وتحدد فيه جهة الإدارة المختصة كلمتها الأخيرة في الموضوع المعروض فيستقر بموجبه المركز القانوني لصاحب الشأن" [(1)].

وقضت في حكم آخر لها بأن: "القرار الإداري النهائي الذي يجوز الطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري هو أن يكون صادراً من سلطة إدارية مختصة دون حاجة إلى تصديق سلطة أعلى بقصد إحداث اثر قانوني معين" [(2)]، وقضت أيضاً بأن "القرار الإداري هو إفصاح من جانب الإدارة عن إرادتها الملزمة لما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة – يلزم لقبول دعوى عدم الصحة أن يكون محلها قراراً إدارياً نهائياً – ووصف النهائية لا يلحق الإجراءات الأولية الصادرة في المراحل التمهيدية كالإنذارات وغيرها – ومؤدى انتفاء شرط النهائية في القرار الإداري الحكم بعدم قبول الدعوى"[(3)].

وبناء على هذا العرض لقضاء محكمة القضاء الإداري العمانية يتضح المنهج الذي تسير عليه في أحكامها وهو استلزامها نهائية القرار الإداري حتى يمكن الطعن عليه على أي وجه وإلا فلا يجوز الطعن عليه، وهذا النهج يتفق مع موقف المشرع العُماني الذي نص على صفة النهائية في القرارات التي تقبل الطعن من خلال قانون

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري العمانية، الاستئناف رقم (7/66) ق.س المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العام القضائي الثامن 2007،2008م.

(2) طعن محكمة القضاء الإداري العمانية الاستئناف رقم 7/90 ق.س المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العام القضائي الثامن 2007،2008م.

(3) طعن محكمة القضاء الإداري العمانية، الإستئناف رقم 8/26 ق.س، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري العام القضائي الثامن 2007،2008م.

محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (99/19)، وذلك إذ تنص المادة (6) منه على أن: "تختص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها – بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية: .... 4- الدعاوى التي يقدمها ذو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية".

ولم تتطرق محكمة العدل العليا في الأردن أو محكمة القضاء الإداري في عُمان لفكرة استمرارية القرار الإداري وقابليته للتنفيذ، إلا أنه شرط منطقي ومستخلص من كون القرار الإداري يجب أن يكون نهائياً حتى يُقبل الطعن فيه، مما يجعلنا نعتقد بأن القضاء الإداري في البلدين يمكن أن يأخذ بهذه الفكرة فيما لو عرضت عليه.

2.1.2 **قابلية القرار للإيقاف**

إن نظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قبل المحكمة الإدارية يكمن في اختصاصها الولائي بنظر القرارات الإدارية المطعون بها، فاقتران طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في دعوى الإلغاء والطعن بعدم مشروعية القرار هو ما يبرر قابلية وقف تنفيذه قبل الفصل بالدعوى.

وسيتناول القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها أولاً، والقرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها ثانياً، ثم موقف القضاء الإداري في كل من الأردن وعُمان من هذا الأمر ثالثاً.

1.2.1.2 **القرارات الإدارية التي يجوز طلب وقف تنفيذها**

من المستقر عليه فقهاً وقضاءً بأن القرارات الإدارية ليس لها شكل معين أو صيغة معينة، فقد يصدر القرار الإداري صراحة أو ضمناً، مكتوباً أو شفوياً، إيجابياً أو سلبياً. فإن كان من المسلم به الطعن بالقرارات الإدارية الصريحة -أو طلب وقف تنفيذها - فهل ينطبق هذا الحكم على القرارات الإدارية السلبية والمنعدمة؟

أولاً: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي:

يختلف القرار الإداري السلبي عن القرار الإيجابي الذي تصدره جهة الإدارة بتعبيرها الصريح تجاه مسألة معينة سواء بالمنح أو المنع. ويبرز القرار السلبي عندما تمتنع جهة الإدارة عن الرد على ما يقدمه إليها الأفراد من طلبات، في حين يلزمها القانون بالرد، فالأصل أن للإدارة سلطة تقديرية لاتخاذ القرار الإداري أو عدم اتخاذه؛ إلا أن هذه السلطة تنعدم إذا ما ألزمها القانون باتخاذ قرار معين، فتكون ملزمة باتخاذه وإلا عُدّ صمتها قراراً سلبياً بالامتناع عن اتخاذ القرار، ويجوز الطعن به بالإلغاء لإجبار الإدارة على إصدار قرار في الطلب المقدم إليها[1]. ويؤكد القضاء الإداري المقارن على أن سكوت الإدارة لا يشكل دائماً قراراً إداريا سلبياً، بل يجب لقيام هذا القرار أن تكون الإدارة ملزمة بموجب القوانين واللوائح بإصدار القرار أما إذا كان امتناعها داخلاً في نطاق سلطتها التقديرية فلا يعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار سلبي [2].

فالإلزام الإدارة بإصدار قرار هو الأساس القانوني في اعتبار صمتها عن إصداره قراراً سلبياً، حيث أن الأصل حرية الإدارة في إصدار القرار الإداري في ضوء مقتضيات المصلحة العامة؛ أما إذا ألزمها المشرع بإصداره فإن ذلك يعني أن في ذلك ما يحقق المصلحة العامة والنكول عن إصدار القرار في هذه الحالة يشكل تحدياً من الإدارة لإرادة المشرع[3] وهذا الفهم لطبيعة القرار الإداري السلبي هو الذي تبناه القضاء الإداري المقارن في العديد من أحكامه.[4]

---

(1) خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص56.

(2) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 66 لسنة 10 ق جلسة 1967/12/23.

(3) الشيخ، عصمت عبد الله، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر، 2005، ص 55.

(4) انظر على سبيل المثال المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 275 لسنة 35 ق جلسة 1992/12/23، المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 866 لسنة 33 ق جلسة 1988/8/23، المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1671 لسنة 33 ق جلسة 1988/1/16.

وإن كان يحق لصاحب المصلحة الطعن بالقرار السلبي برفع دعوى أمام القضاء الإداري، فهل يحق للطاعن أن يطلب من المحكمة - قبل الفصل في موضوع الدعوى - وقف تنفيذ هذا القرار السلبي الذي امتنعت الإدارة عن الإفصاح به؟ كما يثور تساؤل حال أصدرت المحكمة قرارها بوقف تنفيذ القرار السلبي، ثم فصلت في موضوع الدعوى بصحة القرار خاصة أن حكم وقف التنفيذ هو حكم وقتي بطبيعته.

لقد اختلفت آراء الفقهاء حول هذا الأمر؛ فمنهم من اشترط أن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه، إيجابياً، لأن المحكمة لا تملك إصدار أوامر للإدارة، وقد سار مجلس الدولة الفرنسي على هذا الاتجاه ورفض وقف تنفيذ القرار السلبي إلا إذا كان القرار يؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية التي وجدت قبله[1].

وبالمقابل يرى فريق آخر أنه لا مبرر للتفرقة بين القرارات السلبية والإيجابية، وأن لا سند لذلك في القانون، إذ تكفي الشروط الموضوعية العامة المقررة في شروط وقف تنفيذ القرارات الإدارية[2] والقرار السلبي بالامتناع عن منح موظف انتهت خدمته شهادة مدة الخدمة.

وما دام أن القرار الإداري السلبي يصلح وفقاً لما تقدم لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء فإنه يخضع بالتبعية لأحكام وقف التنفيذ، وذلك لأن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء، وتتفرع عنها، حيث أن مرد كلتاهما الرقابة القضائية التي يسلطها القضاء على القرار الإداري [3] وتأسيساً على ذلك فقد قضى بأنه: "لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبياً يصلح لأن يكون محلاً للطعن بالإلغاء فإن الدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ثم بإلغائه تكون مقبولة".[4]

---

(1) عبد الوهاب، القضاء الإداري، ص (113-114).

(2) جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط1، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر، 2004، ص 804.

(3) المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي 35، 36 لسنة 2 ق جلسة 1956/1/14.

(4) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 906 لسنة 27 ق جلسة 1985/3/15.

ثانيا: وقف تنفيذ القرار الإداري المنعدم:

القرار المنعدم هو القرار الصادر عن جهة إداريه، ويكون مشوباً بعيب جسيم يفقده صفته الإدارية، ويحوله إلى مجرد عمل مادي لا يرتب أي أثر قانوني تجاه الأفراد ولا يعدل في مراكزهم القانونية المشروعة. ووفق التعريف، فإذا شاب القرار الإداري عيب جسيم أفقده صفته الإدارية وهو عندها لا يكسب حقاً، ولا يكتسب حصانة، ويجوز سحبه إداريا أو تقرير انعدامه قضائياً - دون التقيد بالمواعيد المقررة لذلك - حيث أننا لا نكون بصدد قرار إداري حتى تحترم مواعيد الطعن بإلغائه أو سحبه[1].

ويرى بعض الفقه جواز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم تأسيسا على أن القول بغير ذلك من شأنه أن يجعل هذا القرار - رغم أن المخالفة القانونية فيه أشد جسامة والاستعجال فيه أكثر وضوحاً وإلحاحاً من الوضع العادي - يتمتع بحماية أكبر من القرارات التي لم تجاوز عيوبها عدم المشروعية العادية التي يجوز طلب وقف تنفيذها لحين الفصل في دعوى إلغائها الأمر الذي يستوجب قبول طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم لحين الفصل في طلب تقرير انعدامه.[2]

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى قبول طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم فقضت في حكم لها بأن "القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يحوله إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً، فلا تلحقه حصانة ولا يكون قابلا للتنفيذ المباشر، باعتباره لا يعدو أن يكون عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، مما يجيز طلب إزالته بصفة مستعجلة الأمر الذي يتعين معه الحكم بوقف تنفيذه".[3]

---

(1) خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص62.

(2) أبو زيد، فهمي مصطفى، القضاء الإداري ومجلس الدولة - المرافعات الإدارية، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر، 1986، ص 49.

(3) محكمة القضاء الإداري المصريه ، قضية رقم 675 لسنة 22 ق، جلسة 1969/1/28م.

2.2.1.2 القرارات الإدارية التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها

تشترط بعض الأنظمة القانونية المقارنة السير إلى التظلم الإداري لبعض القرارات الإدارية قبل الطعن بها أمام القضاء، وطالما أنها لا تقبل الطعن مباشرة فإنه بالتالى لا يجوز طلب وقف تنفيذها، وعلة عدم قبول طلب وقف التنفيذ بالنسبة للقرارات الإدارية التي لا يجوز طلب إلغائها قبل التظلم منها، هو في عدم قبول دعوى الإلغاء إذا لم يسبقها تظلم رئاسي أو ولائي، فإن طلب وقف تنفيذها يكون بالتبعية غير مقبول لارتباط طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء ارتباط الفرع بالأصل.

ففي مصر تنص المادة (10) من قانون مجلس الدولة على وجود قرارات يجب التظلم منها أولاً قبل اللجوء إلى القضاء، مما يعنى أنه لا يجوز طلب وقف تنفيذها من خلال المحكمة، وتشمل القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو العلاوات، والقرارات الصادرة بإحالة الموظفين على المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي، كما تشمل القرارات التأديبية بحق الموظفين والصادرة عن السلطات التأديبية وليس عن المجالس التأديبية.

لم ينص المشرع الأردني أو ينظم أحكام التظلم بشكل عام. إلا أنه وبالرّجوع إلى قرارات محكمة العدل العليا الأردنية فمن الملاحظ، أنها تتجه إلى حدّ بعيد، بالأخذ بالتظلّم الوجوبي كقاطع لميعاد الطّعن، حيث جاء في بعض أحكامها بالقول " إنّ الاعتراض الذي يقطع المدّة هو الاعتراض الذي ينظّمه القانون"[(1)].

وفي قرار آخر لها قالت " التظلّم الذي يقطع المدّة هو التظلّم المنصوص عليه قانوناً"[(2)] ومن تطبيقاتها كذلك القول" إنّ التظلّم الإداري الّذي يقطع ميعاد الطّعن، هو التظلّم الذي يقدم ضد قرار قابل للتظلم منه، أي أنه يجب أن يكون هناك نص في

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1978/13 هيئة خماسية منشور في مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1978/1/1

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 1963/60 هيئة خماسية تاريخ 1963/9/30

القانون يجيز التّظلّم إلى الجهة الّتي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك سحب القرار أو تعديله أو إلى الجهات الرّسمية إذا كانت هي المرجع"[(1)].

ومن هذه الأحكام الكثيرة وغيرها المتعلقة بهذا الشّأن، يتّضح بأنّ اتجاه محكمة العدل العليا الأردنية أنها تأخذ بالتظلّم الوجوبي باعتباره قاطعاً لمدّة الطعن القانوني .

وفي عُمان فالسند التشريعي لنظام التظلم نجده في المرسوم السلطاني رقم (3\2009)، في قانون محكمة القضاء الإداري العماني، حيث يفهم من أحاكمها أنها أخذت بالتظلم الوجوبي شانها شأن المشرع الأردني، حيث نصت المادة (9) من هذا القانون على"2- لا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البندين رقم (1،و2) من المادة (6)، إذا قدمت رأساً إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية.

ونشير في هذا السياق إلى أن هذه الطائفة من القرارات - وإن كانت لا تصلح محلاً للطعن أمام القضاء الإداري وبالتالي لا يجوز طلب وقف تنفيذها - إلا أنها يمكن أن تكون محلاً لطلب وقف التنفيذ إذا كان العيب الذي شابها عيباً جسيماً إلى الحد الذي تصبح معه قرارات منعدمة؛ والغاية من التظلم الإداري قبل الطعن القضائي، وفق رأي الباحث، هو توفير المال والوقت على صاحب المصلحة، وإعطاء الإدارة الفرصة لتعيد النظر في قراراتها فتعدلها أو تسحبها حسب مقتضى الحال، مما يستتبع بالنتيجة استبعاد فكرة وقف تنفيذ القرار قضائياً، إذ يفترض المشرع هنا عدم وجود حالة من الاستعجال على نحو يبرر الحكم بوقف التنفيذ.

3.2.1.2 موقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان

لقد حدد المشرع فى كل من الأردن وعُمان - وعلى سبيل الحصر - القرارات التي يجوز فيها الطعن أمام القضاء الإداري وذلك في المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا وفى المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية،

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1978/45 هيئة خماسية منشور في مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1979/1/1

سواء تعلق الأمر بالقرارات الوظيفية أو بالقرارات الإدارية النهائية العادية التي لا تتعلق بالموظفين. ومن خلال هذا الإطار التشريعي يمكن الحديث عن موقف محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري فى عمان من القرارات التي يمكن طلب وقف تنفيذها، وتلك التي لا تختص المحكمتان بطلب وقف تنفيذها.

أولاً: موقف محكمة العدل العليا الأردنية:

حدد المشرع الأردني اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر، حيث ذكر في صدر المادة التاسعة من قانونها: "تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي ...."، وذلك تأكيداً لاختصاص المحكمة على سبيل التحديد والحصر، وترتيباً على ذلك تعتبر المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة بالفصل في سائر المنازعات التي لم ترد ضمن اختصاصات محكمة العدل العليا.

ويجد وقف تنفيذ القرار الإداري مجاله في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل بغير الطريق التأديبي، والقرارات الإدارية المتعلقة بمراجعة الجزاءات التأديبية، والقرارات الإدارية المتعلقة بالرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم، والقرارات الإدارية النهائية. وستستعرض الدراسة فيما يأتي القرارات الإدارية التي يجوز الطعن بها ووقف تنفيذها في قضاء هذه المحكمة مع بيان مدى إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية والمنعدمة.

أ. القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل بغير الطريق التأديبي:

وتتمثل هذه القرارات في قرارات إنهاء خدمة الموظف بالإحالة إلى التقاعد لأي سبب، وإنهاء الخدمة بالفصل لأي سبب دون أن يكون جزاءً تأديبياً وقع على الموظف. وتختص محكمة العدل العليا الأردنية بنظر الدعاوى المتعلقة بمراجعة تلك القرارات والنظر في طلبات وقف تنفيذها وذلك أيا كانت الجهة مصدرة القرار.

ولعله من الملاحظ أن قرارات الإحالة إلى التقاعد والفصل من الخدمة بالطريق التأديبي قد حدد القانون أسبابها وحالاتها فتكون سلطة الإدارة تقديرية أو

مقيدة في هذا الشأن بما نص عليه القانون من ضوابط وإجراءات، فيجب أن تلتزم بها وإلا عد حكمها مشوبا بعيب مخالفة القانون، مما يفتح الباب على الطعن بالقرار التي أصدرته. أما قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي فيرجع اتخاذها إلى هيمنة الإدارة بما لها من سلطة عامة بغية تحقيق الصالح العام، فيكون لها سلطة تقديرية لتحقيق هذا الغرض وذلك باختيار من تراه صالحاً من الموظفين وفصل من تراه غير صالح، إلا أن هذه السلطة التقديرية تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري في الدولة.

وفي قرار لمحكمة العدل العليا جاء بأنه "قدم المستدعي بتاريخ 1999/2/17 طلبا لوقف تنفيذ قرار مجلس نقابة المحامين المتضمن منع المستدعي من مزاولة عمله محامياً لمدة سنة واحدة .... حيث نرى أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه قد يتعذر تداركها في حالة تنفيذه بحق المستدعي، ولهذه نقرر عملاً بالمادة (20) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وقف تنفيذ القرار المشكو منه لحين الفصل في هذه الدعوى، وتكليف المستدعي بتقديم كفالة مالية عدلية وفق الأصول بقيمة ألف دينار، ويضمن بها كل عطل وضرر قد يحلق بالجهة المستدعى ضدها إذا تبين أن المستدعي غير محق في دعواه"[1].

ب. القرارات الإدارية الخاصة بمراجعة الجزاءات التأديبية:

ويقصد بها أي قرار متضمن جزاءً من الجزاءات الموقعة على الموظف، أياً كانت السلطة المختصة بتوقيعها، سواء صدر الجزاء من السلطة الرئاسية أو من مجالس التأديب المختصة بتوقيع عقوبات على الموظفين، وتختص محكمة العدل العليا بنظر جميع الدعاوى المتعلقة بمراجعة القرارات والنظر في طلب وقف تنفيذها وذلك بغض النظر عن السلطة موقعة الجزاء [2].

وتأكيداً للمبدأ السابق جاء في قرار لمحكمة العدل العليا بأنه: "استناداً لإحكام المادة 20 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 92 نقرر وقف تنفيذ قرار

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1999/65 هيئة خماسية تاريخ 1999/2/8

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 6 لسنة 99 مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد 5؛6 ص 1206-مطبعة التوفيق-عمان.

المستدعى ضده والمتعلق فقط بتوقيف المستدعي بسجن الجويدة ولحين صدور قرار نهائي في الدعوى إذا قدم المستدعي كفالة عدلية بمقدار ألفي ديناراً"[1].

جـــ. القرارات الخاصة بالرواتب والعلاوات وما له حكمها:

تختص محكمة العدل العليا الأردنية بنظر الدعاوى المتعلقة بالرواتب والعلاوات وفقاً لأحكام قانونها، ويأخذ ذات الحكم كل حق مالي مقرر للموظف بموجب القوانين والأنظمة ذات العلاقة، ويشمل ذلك العلاوات بأشكالها والمكافآت والبدلات بأنواعها وطلب مستحقات التعويض عن إصابة العمل وغيرها من المستحقات. ويتم الطعن في منازعات هذه الحقوق بدعوى تسمى (دعوى الاستحقاق أو تسوية الحقوق)، وتتقيد سلطة الإدارة فلا يقتصر دور المحكمة في هذه الحالة على بحث مدى مشروعية القرار أو العمل وإنما يمتد لتحديد حقوق الموظف وإلزام الجهة الإدارية بالوفاء بها[2].

ورغم أن هذه الاستحقاقات تُستخلص من القانون مباشرة، إلا أنه قد ينشأ قرار إداري بشأنها، كرفض الجهة الإدارية منح بدل أو علاوة معينة أو قيامها بالخصم من الراتب أو التأخير في صرف بعض المستحقات لأي سبب من الأسباب وغير ذلك من الأمور، ففي هذه الحالات ومثلها يجوز طلب وقف تنفيذ قرار الإدارة السلبي أو الايجابي وطلب منح المستحقات المدعى بها، فتحكم المحكمة بوقف التنفيذ إذا تبين لها قيام حالة الاستعجال لدى طالب الوقف وأن يكون ادعاءه قائماً على أسباب جدية ومشروعة ولا تثور أي مشكلة بشأن دعاوى الاستحقاقات فهي لا ترتبط بميعاد معين لرفعها على عكس القرارات المرتبطة بطلب عدم صحة القرار فيحق لصاحب المصلحة إقامة دعواه في أي وقت طالما لم يسقط حقه بالتقادم، ولا يشترط القانون أي شروط في ذلك[3].

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2000/273 هيئة خماسية تاريخ 2000/6/22.

(2)أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة-المرافعات الإدارية، ص92.

(3) انظر المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.

د. القرارات الإدارية النهائية:

هي تلك القرارات الإدارية النهائية غير المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين والتي يتم الطعن بها من ذوى الشأن أمام القضاء الإداري، وذلك على اعتبار أن القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين والتي يجوز إقامة دعاوى بالطعن فيها قد وردت على سبيل الحصر في البنود الأولى من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا الأردنية على النحو سالف الذكر.

والمقصود بذوي الشأن هو كل شخص له مصلحة في الطعن بالقرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية، وذلك لأن العبرة من الدعاوى المتعلقة بهذه القرارات هي بنوع القرار المطعون فيه، فطالما أن المدعى لا يطعن في قرار متعلق بشؤون الموظفين العموميين فإن هذا القرار يدخل في عداد القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في المادة سابقة الذكر.

وبالنظر إلى المادة المشار إليها أعلاه نجد أن المشرع الأردني أخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء أياً كان نوعها، سواء أكانت هذه القرارات صادرة من جهات إدارية أو عن لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وبذلك يكون اختصاص المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية النهائية اختصاص عام شامل إلا ما استثني بنص خاص كما هو الحال بالنسبة لإعمال السيادة التي نص قانون محكمة العدل العليا على عدم إمكانية الطعن بها أمام المحكمة[1].

ثانيا: موقف محكمة القضاء الإداري العمانية:

بينت المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية رقم (91\99) المعدلة بقانون رقم (3\2009) القرارات الإدارية التي تختص المحكمة بالنظر في طلب مراجعتها، وتبعاً لذلك طلبات وقف تنفيذها. إلا أن هناك بعض القرارات التي لا تختص محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بالنظر فيها، وتفصيل ذلك كما يأتي:

---

(1) المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية والمادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية.

1. القرارات الإدارية التي يجوز الطعن بها وطلب وقف تنفيذها

أ. القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالإحالة إلى التقاعد أو الفصل بغير الطريق التأديبي:

وتتمثل في قرارات إنهاء خدمة الموظف بالإحالة إلى التقاعد لأي سبب وإنهاء الخدمة بالفصل لأي سبب من الأسباب دون أن يكون جزاءً تأديبياً وقع على الموظف. وتختص المحاكم الإدارية في سلطنة عمان بنظر الدعاوى المتعلقة بمراجعة تلك القرارات والنظر في طلبات وقف تنفيذها وذلك أيا كانت الجهة مصدرة القرار، باستثناء صدور أمر سلطاني بإحالة الموظف إلى التقاعد.

وقد ذهبت الدائرة الإستئنافية بمحكمة القضاء الإداري العمانية إلى اعتبار عدول الموظف عن طلب الاستقالة، بتقديم طلب سحبها وموافقة الجهة الإدارية على طلبه بسحب الاستقالة، يحول بعد ذلك إلى جواز إنهاء خدمته على أساس الاستقالة، فإذا ما صدر قرار بقبول الاستقالة بعد العدول عنها فيكون هذا القرار في حقيقته فصلا بغير الطريق التأديبي مما تختص المحكمة بنظره[1].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بوقف تنفيذ قرار قبول الاستقالة بعد أن عَدَلَت إحدى المعلمات الوافدات عن استقالتها لتوافر ركني الجدية والاستعجال، وقد أسست المحكمة قضاءها على مخالفة القرار المطعون فيه للقانون لأنه لم يكن قبولاً للاستقالة وإنما كان فصلاً بغير الطريق التأديبي وإنه يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها تتمثل في أن هذا القرار أفقد المدعية وظيفتها وراتبها الذي تعيش منه، مع احتمال تسفيرها خارج السلطنة وإشغال وظيفتها بأخرى، ثم تفويت الفرصة عليها في مباشرة حقها في التقاضي[2].

---

(1) راجع حكم الدائرة الإستئنافية بالمحكمة الإدارية الصادر في الاستئناف رقم 2 لسنة 2 ق.س بجلسة 2002/1/26، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في العامين الأول والثاني قضائيا ص 24.

(2) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1 لسنة 2 ق.س بجلسة 2001/10/10م، المرجع السابق، صفحة 132.

أ. القرارات الإدارية الخاصة بمراجعة الجزاءات التأديبية:

وقد قضت محكمة القضاء الإداري العمانية أيضاً بأن: "نص القانون على إجراءات محددة لمساءلة الموظفين يجب إتباعها قبل توقيع الجزاء عليهم، وهذه الإجراءات تعد ضمانة هامة للموظفين من انحراف الجهات الإدارية بالسلطة وفقاً لما يقتضيه حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، ففي حال استخدام الإدارة لسلطتها في نقل الموظف إلى وظيفة أخرى أو مكان آخر وانطواء ذلك على جزاء مقنع لم ينص عليه القانون، فإن قراراها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعارض مع المصلحة العامة، ولهذا يكون قرارها عرضة لوقف التنفيذ" [(1)].

جـ. القرارات الخاصة بالرواتب والمعاشات وما في حكمها:

تختص محكمة القضاء الإداري العمانية بنظر الدعاوى المتعلقة بالرواتب والمعاشات والمكافآت اختصاص كامل. ورغم أن هذه الاستحقاقات تستخلص من القانون مباشرة إلا أنه قد ينشأ قرار إداري بشأنها، كرفض الجهة الإدارية منح بدل أو علاوة معينة أو قيامها بالخصم من الراتب أو التأخير في صرف بعض المستحقات لأي سبب من الأسباب وغير ذلك من الأمور، ففي هذه الحالات ومثلها يجوز طلب وقف تنفيذ قرار الإدارة السلبي أو الايجابي وطلب منح المستحقات المدعى بها فتحكم المحكمة بوقف التنفيذ إذا تبين لها قيام حالة الاستعجال لدى طالب الوقف وأن يكون ادعاءه قائماً على أسباب جدية ومشروعة ولا تثور أي مشكلة بشأن دعاوى الاستحقاقات فهي لا ترتبط بميعاد معين لرفعها، على عكس القرارات المرتبطة بطلب عدم صحة القرار فيحق لصاحب المصلحة إقامة دعواه في أي وقت طالما لم يسقط حقه بالتقادم ولا يشترط القانون أي شروط في ذلك[(2)].

د. القرارات الإدارية النهائية:

هي تلك القرارات الإدارية النهائية غير المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين والتي يتم الطعن عليها من ذوى الشأن أمام القضاء الإداري، وذلك على اعتبار أن القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين والتي يجوز إقامة دعاوى بالطعن فيها قد

---

(1) التوبى، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ص91.

(2) أنظر المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية.

وردت على سبيل الحصر في البنود الأولى من المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية - على النحو سالف الذكر - وبالنظر إلى المادة المشار إليها نجد أن المشرع أخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء أياً كان نوعها - سواء أكانت هذه القرارات صادرة من جهات إدارية أو من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، وبذلك يكون اختصاص المحكمة بالنسبة إلى القرارات الإدارية النهائية اختصاص عام شامل إلا ما استثنى بنص خاص في القانون بموجب أوامر سلطانية، ويشمل اختصاص المحكمة في هذا الشأن طلبات عدم الصحة للقرار وطلبات وقف تنفيذه[1].

وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بأن "قرار الحجز على البطاقة الشخصية للمدعي يحرمه من الحقوق اللازمة في الحرية والتنقل والحصول على عمل والإقامة في الفنادق ومثيلاتها، فيكون ركن الجدية قد تحقق بالنسبة إلى وقف تنفيذ هذا القرار، كما يتوفر في طلبه ركن الاستعجال"[2].

2. القرارات الإدارية التي لا تختص محكمة القضاء الإداري العمانية بطلب وقف تنفيذها:

إن مناط اختصاص محكمة القضاء الإداري بنظر طلب وقف تنفيذ القرار الإداري هو اختصاصها ولائياً بنظر القرار المطعون فيه، فالقرار الذي يجوز الطعن بعدم صحته أمام المحكمة هو الذي يجوز طلب الحكم بوقف تنفيذه - قبل الفصل في موضوع الدعوى - ويترتب على ذلك أنه إذا كانت المحكمة غير مختصة أصلا بنظر القرار فلا تملك النظر في طلب وقف تنفيذه؛ لأن طلب وقف التنفيذ يرتبط بالقرار الإداري المطعون فيه، فطالما أن المحكمة غير مختصة بهذا القرار فيستتبع ذلك عدم اختصاصها بوقف تنفيذه.

وفيما يلي استعراض للقرارات التي لا يجوز لمحكمة القضاء الإداري بالنظر في مشروعيتها وبالتالي لا يجوز طلب وقف تنفيذها:

---

(1) المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية.

(2) أنظر حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في الدعوى رقم 36 لسنة 2 ق .س بجلسة 2002/7/1،المرجع السابق – ص371.

أ. القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين العموميين التي لم تتضمنها المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية:

إن محكمة القضاء الإداري العمانية لا تختص بالمسائل والقرارات الأخرى المتعلقة بشؤون الموظفين كالقرارات المتعلقة بتقييم الأداء الوظيفي وقرارات الترقية والقرارات الخاصة بالابتعاث الدراسي وغيرها من القرارات التي لا تدخل ضمن البنود الأولى من قانون المحكمة، ولذلك فإنه لا يمكن طلب وقف تنفيذ هذه القرارات.

وتأكيداً على ذلك فقد قضت محكمة القضاء الإداري العمانية بأن اختصاصات المحكمة بدعاوى الموظفين العموميين محددة على سبيل الحصر، وذلك بقولها: "من الثابت أن القانون قد حدد تفصيلاً بعض الدعاوى التي يجوز إقامتها من الموظفين العموميين في البنود الثلاثة الأولى من المادة (6) المشار إليها بحيث لا يجوز للموظف العام أن يقيم غيرها من الدعاوى المتعلقة بالوظيفة العامة، ولو أراد المشرع بسط اختصاص المحكمة على غير ذلك من مسائل الموظفين لما أعوزه النص على ذلك ... أما عن البند رابعاً من المادة المذكورة والذي ينص على اختصاص المحكمة بالدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن فهو يخص الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن من غير الموظفين طعناً على القرارات الإدارية النهائية في غير مجال الوظيفة العامة"[1].

ب. القرارات المتعلقة بالشئون الوظيفية لمنتسبي الوحدات الأمنية:

الأصل أن المادة (6) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية لم تفرق بين الموظفين العموميين الذين يحق لهم رفع دعاوي أمام المحكمة، فيستوي أن يكون الموظف مدنياً أو عسكرياً، ولهذا كانت المحكمة تنظر في الدعاوى المقدمة إليها من أي منهما، ولكن صدرت بعد ذلك أوامر سلطانية من جلالة السلطان[2] – لاعتبارات

---

(1) راجع حكم الدائرة الإستئنافية بمحكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1 لسنة 1ق.س بجلسة 2001/11/10، المرجع السابق، صفحة 13.

(2) نقل الأمر السلطاني برسالة وزير ديوان البلاط السلطاني إلى رئيس محكمة القضاء الإداري رقم 2002/875 بتاريخ 2002/10/16.

قدرها – تقضي بأن لا تقوم المحكمة بالنظر في قضايا المنتسبين للأجهزة الأمنية، وذلك فيما يتعلق بالقضايا المرتبطة بوحداتهم - وهي كافة قوات السلطان المسلحة والمكتب السلطاني والأجهزة التابعة له، وشرطة عمان السلطانية، وجهاز الأمن الداخلي، والحرس السلطاني العماني[1].

وقد التزمت المحكمة في أحكامها بتلك الأوامر بعد صدورها وانتهت إلى عدم اختصاصها بنظر الدعاوى المقدمة من منتسبي الوحدات الأمنية المشار إليها، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة (41) من النظام الأساسي للدولة رقم (96\101) التي تنص على أن: "السلطان رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، ذاته مصونة لا تمس، واحترامه واجب وأمره مطاع". ويبدو أن الحكمة من صدور هذا الأمر تتجلى في الطبيعة الخاصة للوحدات الأمنية وما يقتضيه عملها من سرية وسرعة في اتخاذ القرار.

ويرى الباحث في هذا الشأن بأنه في ضوء صدور الأوامر السلطانية المشار إليها أصبح اختصاص المحكمة مقتصراً على نظر دعاوى الموظفين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة دون منتسبي الوحدات الأمنية المدنيين والعسكريين، وهذا يمثل تعديلاً في اختصاص المحكمة الوارد في قانونها، وكان يتعين أن يتم تنفيذ تلك الأوامر باستصدار مرسوم سلطاني بتعديل قانون المحكمة، إلا أن أي تعديل مشابه لم يصدر على القانون حتى الآن رغم مضي أكثر من عشر سنوات على صدور تلك الأوامر السلطانية، ويرى الباحث أهمية أن يتم إجراء هذا التعديل في أقرب وقت، وأن تشكل محكمة أو لجنة مستقلة خاصة بالعسكريين تختص بالفصل في الدعاوي المتعلقة بشئونهم الوظيفية - أسوة بالموظفين المدنيين - تطبيقاً لمبدأ المساواة، وكفالة لحق التقاضي وفق النظام الأساسي للدولة.

جـــ. الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوامر السلطانية:

وفقاً لأحكام المادة (7) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية لا تختص المحكمة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو بالمراسيم أو الأوامر

---

(1) راجع نص المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية.

السلطانية، ولذلك فإن أي قرار يصدر متعلقاً بهذه الأعمال يكون محصناً من الخضوع لرقابة المحكمة.

ولم يحدد القانون أعمال السيادة ولم يضع تعريفاً لها وإنما ترك الأمر للقضاء ليقرر بسلطته التقديرية ما يعتبر من أعمال السيادة فيخرجه من اختصاصه وما لا يعتبر كذلك فيخضعه لرقابته.

وقد درج القضاء على اعتبار بعض الأعمال من أعمال السيادة ومنها الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان والأعمال المتصلة بالشئون الخارجية للدولة مثل التمثيل الدبلوماسي والمعاهدات الدولية والأعمال المتصلة بالحرب والأعمال والتدابير المتعلقة بالأمن الداخلي. [1]

ومع ذلك فقد يتدخل المشرع أحياناً ويحدد بعض هذه الأعمال بقصد إضفاء حصانة لها من خضوعها لرقابة القضاء وذلك لاعتبارات تقتضيها مصلحة الدولة، كما حصل عندما صدرت أوامر سلطانية تقضي بأن يتم تصنيف أعمال وزارة الداخلية ضمن أعمال السيادة التي لا يجوز النظر فيها من قبل المحكمة وفقاً للمادة (7) من قانونها، ولا يشمل ذلك التصنيف الدعاوي التي يتقدم بها موظفو الوزارة، حيث تختص المحكمة بنظرها، وفي هذه الحالة يعتبر هذا التحديد بمثابة تشريع واجب تنفيذه بأثر مباشر، وهو ما التزمت به المحكمة في الأحكام التي أصدرتها بعد صدور الأوامر السلطانية وذلك لأن أوامر السلطان مطاعة[2].

ويسلم الباحث بأهمية نظرية أعمال السيادة تحقيقاً للمصلحة العامة للدولة، وما يترتب عليها من عدم إمكانية قيام الأفراد بالطعن بعدم صحة القرارات المتعلقة بها، إلا أن الباحث يرى ضرورة خضوع هذه الأعمال للتعويض المدني، نظراً لما تسببه أحياناً من أضرار بالأفراد، إذ طالما أن عمل السيادة محصن من رقابة عدم الصحة أو الإلغاء فلا يهم الدولة بعد ذلك دفع التعويض عن هذه الأعمال، بل على العكس يؤدي ذلك إلى شعور الأفراد بالطمأنينة من تصرفات الدولة وعدم الخشية من ضياع حقوقهم.

---

(1) شطناوى، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، ص320.

(2) التوبى، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ص104

كذلك لا تختص المحكمة بالطلبات المتعلقة بالأوامر السلطانية وذلك لاعتبار أن أوامر السلطان مطاعة وفقاً لأحكام المادة (41) من النظام الأساسي للدولة فيقتضي ذلك تنفيذها ولا يجوز الطعن فيها أمام القضاء[1].

د. القرارات النهائية الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (15) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 83/3.

أضفى المشرع في البند (5) من المادة (6) من قانون المحكمة حصانة قضائية للقرارات الصادرة من اللجنة المذكورة الخاصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالجنسية، والهدف من إضفاء هذه الحصانة القضائية هو أن مسائل الجنسية وما يترتب عليها من انتماء شخص إلى دولة من الدول تعتبر من الأمور السيادية للدولة، وتدخل في سلطتها التقديرية، تحقيقاً للمصلحة العامة وحفاظاً على أمن البلاد، وهذا ما يتماشى مع أحكام المادة (15) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (83/3) والتي تقضي في فقرتها الثانية بجواز رفض طلب التجنس حتى في الأحوال المستثناة من شروط المادة الثانية "شروط طلب التجنس بالجنسية العمانية" من هذا القانون - دون إبداء الأسباب[2]. وينتج عن ذلك أنه لا يمكن الطعن في القرارات المتعلقة بمسائل الجنسية والمنازعات التي تثور عنها أمام القضاء وبالتالي عدم إمكانية وقف تنفيذ تلك القرارات.

2.2 الشروط الخاصة بطلب وقف التنفيذ

يتناول هذا الموضوع الشروط الخاصة بطلب وقف التنفيذ، وهى اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، وشرط الاستعجال، وشرط الجدية.

---

(1) راجع المادة (41) من النظام الأساسي لدولة عمان رقم (101\96).

(2) التوبى، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ص106

1.2.2 اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء

يستند وقف تنفيذ القرار الإداري إلى طلب مستعجل يقرنه طالب إلغاء هذا القرار بدعوى إلغائه، بهدف استصدار حكم وقتي بوقف تنفيذ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء إلى حين الفصل فيها.

ويعرض هذا الموضوع إلى مفهوم شرط الاقتران، ثم يبين آثاره، ثم يخصص الحديث عن موقف كل من قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ومحكمة القضاء الإداري العُمانية.

1.1.2.2 لزوم الاقتران

إن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ليس غاية بحد ذاته، ولكنه تمهيد لإلغاء القرار، فطلب وقف التنفيذ هو أمر متفرع عن طلب الإلغاء، ويترتب على ذلك أن وقف التنفيذ لا يقبل إلا ضد قرار يمكن أن توجه إليه دعوى الإلغاء، وبالتالي فإن اقتران طلب الوقف في عريضة الدعوى يدور وجوداً وعدماً مع الدعوى، حيث يوصف هذا الطلب بأنه فرع من طلب الإلغاء[1]، وعارضاً من عوارض خصومته، مما يستوجب بطبيعة الحال أن يكون القرار مطعونا عليه أصلا بالإلغاء، فلا مجال لطلب الوقف إلا في إطار دعوى الإلغاء باعتباره الطريق القانوني لزعزعة وجود القرار الإداري بمعناه الفني المستقر قضاءً، ولا مكان له في غيرها من الدعاوى وعلى ذلك لا يقبل هذا الطلب مثلا في دعاوى المنازعة في الراتب [2].

ففى القانون المقارن نجد أن قانون مجلس الدولة المصري قد نص في المادة (2\49) على اختصاص القضاء بوقف التنفيذ "إذا تم طلب ذلك في صحيفة

---

(1) المحكمة الإدارية، طعن 1281 لسنة 8 ق في 1967/5/6، السنة 12، بند 108 صفحة 1000.

(2) طعن المحكمة الإدارية العليا: طعن 903 لسنة 30 ق في 1985/11/24، الموسوعة الإدارية الحديثة 1993/1985، ج 33، قاعدة 472، صفحة 940، طعن 587 لسنة 6 ق في 1960/10/29، السنة 6، بند 4، صفحة 20، ولمحكمة القضاء الإداري، قضية 710 لسنة 24 ق في 1970/5/4 السنة 24، بند 121، صفحة 329.

الدعوى"، وهو ما يعني بداهة لزوم مهاجمة القرار الإداري بدعوى الإلغاء ابتداء، لأن صحيفة الدعوى التي يتحدث عنها المشرع فى هذه المادة ما هي إلا صحيفة دعوى الإلغاء [1].

والاقتران يقتضيه أيضا منطق الشيء، لأنه طالما الوقف سبيل لإدراك آثار الإلغاء فلن يكون له معنى ولا مبرر إذا لم يكن القرار المطلوب وقف تنفيذه مطعوناً عليه بالإلغاء؛ أي يراد إزالته والتخلص من آثاره كلياً ونهائياً، وما دام أن من شروط الوقف ترجح بطلان القرار - كما سيمر بنا لاحقا - فإن البطلان لا طريق له سوى دعوى إلغاء، وما دام حكم الوقف تتأقت حياته ويرتبط مصيره بصدور حكم الإلغاء فإن حكم الإلغاء محله اللازم طلب إلغاء[2].

ولذا فإن القضاء الإداري قد استقر منسجماً مع التشريع على أنه لا يقدم طلب وقف التنفيذ استقلالاً وإنما يقدم تبعاً لطلب الإلغاء، ولا يجوز اتخاذ طريق وقف تنفيذ القرار إلا حيث يوجد قرار وهنالك دعوى لإلغائه[3].

وطالما أن الفرع - وهو طلب وقف التنفيذ – مستعجلاً، فلابد وأن يكون مرتبطاً بالأصل، وهو طلب برابطة لزوم فهو الذي يعطيه مبرر الوجود؛ فإن تم تقديمه للقاضي مستقلا فإنه سيقوم برد هذا الطلب، والقول بعكس ذلك معناه ببساطة أن يأتي الوقف ليشل آثار عمل قانوني غير معرض للإلغاء متجاوزاً بذلك خاصيته الوقائية.

على أنه وبالنظر إلى أن تكييف الدعوى إنما يخضع لرقابة القضاء باعتباره تفسيراً للنية الحقيقية التي قصدها المدعي، وأن التكييف الصحيح للدعاوى لا يتوقف

---

(1) لذا فإن المحكمة الإدارية العليا في قضائها بأن طلب الوقف لا يقبل "ما لم يرتبط بدعوى موضوعية يطلب في صحيفتها وقف التنفيذ" تستند في الشقين معا – الإقتران بطلب الإلغاء ووحدة الصحيفة – إلى وجوب ذلك بصريح نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة (طعن 5027 لسنة 25 ق في 1981/2/28، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج 19، قاعدة 484، صفحة 720.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الأداري، ص202.

(3) خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص76.

على ظاهر ألفاظها وإنما على استجلاء مقاصدها الحقيقية باعتبار أن العبرة بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني، فإن القضاء يتجاوز في تكييف الطلبات المقدمة ظاهر ألفاظها وعباراتها سبراً لأغوارها واستكشافاً لحقيقة المقاصد والنوايا من معانيها ودلالاتها[1].

فلا يشترط بذلك أن يظهر لفظ الإلغاء صراحة لكي يكيف بوصفه الطلب، وإنما يمكن أن يكون طلب وقف التنفيذ ذاته - بحسب سياق فحواه ودلالات عباراته - محتوياً على مطلب إعدام القرار وإزالته نهائياً، وهو في النهاية جوهر الإلغاء وغايته وليس فقط وقف تنفيذه مؤقتاً فيكون في حقيقته متضمناً لطلبين لا طلب واحد؛ فشرط اقتران طلب وقف تنفيذ القرار بطلب إلغائه في كل حالة يتضمن إعدام القرار وتجريده من كل أثر قانوني، أيا كانت الألفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى، لأنه هو بذاته جوهر الإلغاء. ويتعزز الاستخلاص بأي أمارات تؤكد وجهته؛ مثل أداء الرسم المستحق على طلبي وقف التنفيذ والإلغاء معاً أو تقديم الطلب في نفس الميعاد المقرر لدعوى الإلغاء وإن كان ذلك أمام محكمة غير مختصة ولائياً[2].

2.1.2.2 آثار الاقتران

يترتب على هذا الاقتران بين طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ أن شروط قبول طلب الإلغاء هي أيضا - وبصفة عامة - ذات الشروط لقبول طلب وقف التنفيذ، وذلك وفق طبيعة الحال، إذا لم يكن هناك مانعاً من قبول طلب الوقف برغم قبول طلب الإلغاء[3].

ومع ذلك، فاختلاف الطبيعة والغاية في كل من الطلبين يحول دون وجود تطابق تام بينهما فى هذا السياق، ففيما يتعلق بشرط المصلحة فهو شرط لكلا

---

(1) جابر، حسين عبد السلام، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة: القاهرة، مصر، 1989، ص231 و ما بعدها.

(2) سامي، جمال الدين ، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، طبعة 2004، منشأة المعارف، ص144.

(3) خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص88.

الطلبين، ومع ذلك فإنه من المتصور ألا تقوم المصلحة في طلب الوقف بمجرد قيامها لطلب الإلغاء، فإذا كان القرار المطعون فيه مثلاً قد سبق أن أوقف تنفيذه بغير الطريق القضائية فلن يكون هناك محل لطلب الوقف على ما سبق بيانه ولن تكون هناك أيضا مصلحة في طلبه، وبرغم قيام المصلحة لطلب إلغاء هذا القرار، وهنا سيكون طلب الإلغاء مقبولاً بينما سيصادف طلب الوقف عدم قبول.

والعكس غير صحيح، لأنه إذا لم تكن هناك مصلحة في طلب الإلغاء، وهو الطلب الأصلي – لم تكن الدعوى برمتها في شقيها الموضوعي والعاجل مقبولة، ولن يمكن لطلب الوقف أن يقدم استقلالاً عن طلب الإلغاء على النحو الذي سبق بيانه.

وإذا وجد مانع من نظر دعوى الإلغاء، مثل غياب أو فوات الميعاد، فإن ذلك ينسحب على عدم قبول طلب الوقف؛ على أنه يتعين على القاضي أن يبين في حكمه في طلب الوقف المانع الذي قام بالنسبة لقبول دعوى الإلغاء والذي استتبع عدم قبول طلب الوقف وإلا عد الحكم في هذه الحالة غير مسبب[(1)]؛ وإذا لم يستمر طلب الإلغاء بعد تقديمه تنقضي تبعاً لذلك الخصومة في طلب وقف التنفيذ تلقائياً بانقضاء خصومة الإلغاء، أياً كان سبب ذلك، كالتنازل عن الدعوى أو زوال محلها[(2)].

3.1.2.2 موقف القضاء الإداري فى الأردن وعُمان من شرط الاقتران

إن طلب وقف التنفيذ جزء من دعوى الإلغاء؛ فلا يتصور وجود طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بدون دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار؛ وكون دعوى الإلغاء هي الوسيلة القانونية الممكنة لإعدام هذا القرار وهي الوسيلة التي تزعزع وجوده، فقد استلزم ذلك اقترانهما بعضهما بالبعض؛ وهذا الاقتران والترابط هو

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 1019 لسنة 7 ق، جلسة 1961/10/28، السنة السابعة، بند 2، ص 22؛ 23.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن 232 لسنة 26ق، جلسة 1986/11/23،السنة 32، ج 1، بند 41، ص 268.

ارتباط الفرع بالأصل، إذ لا يتصور وجود طلب لشل القوة التنفيذية للقرار الإداري دون وجود دعوى مقامة لإعدام هذا القرار كون الشلل هو مرحلة تسبق الإعدام.

وإذا كان المشرع الأردني لم ينص بشكل صريح على هذا التلازم بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء إلا أن ذلك يُستفاد من نص المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا التي جاء فيها: "للمحكمة أن تُصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى..." [(1)] فورود عبارة (في الدعوى) يستفاد منه تلازم طلب وقف التنفيذ مع الدعوى المقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار، ووجوب التلازم ما بين طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء بهذا المعنى ينسجم مع غاية الرقابة القضائية أصلاً على القرارات الإدارية وإجبارها على عدم انتهاك حقوق الأفراد وحرياتهم بصورة دائمة أو مؤقتة.

ويجد الباحث في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية ما يشير إلى وجوب هذا التلازم والاقتران بين طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ صراحة، حيث جاء في حكماً لها بأنه "قدم وكيل المستدعي بتاريخ 2000/5/21 دعوى سجلت برقم 2000/229 طلب فيها وقف تنفيذ قرار إغلاق محل المستدعي وإخلاء محتوياته .... وعملاً بأحكام المادة 20 من قانون محكمة العدل العليا نقرر وقف تنفيذ إغلاق المحل وذلك على ضوء الأوراق المرفقة بالدعوى مقابل كفالة عدلية بمبلغ ألف دينار"[(2)].

ويؤدي هذا التلازم مابين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء إلى ضرورة توافر شروط دعوى الإلغاء بوصفها الوعاء العام الذي يحتوي طلب وقف التنفيذ؛ كما هو الحال في شرط المصلحة؛ إلا أنه يتصور العكس، أي أن تكون هناك مصلحة في دعوى الإلغاء وعدم وجود هذه المصلحة في طلب وقف التنفيذ كما لو أن القرار المطلوب إلغاءه أوقف تنفيذه من قبل الإدارة[(3)].

كما أن العوارض التي تنتاب دعوى الإلغاء تصيب طلب وقف التنفيذ، كما لو زالت الخصومة في دعوى الإلغاء إذ يؤدي ذلك إلى زوالها في طلب التنفيذ كإسقاط

---

(1) قرار محكمة العدل العليا 56/22 ع 7 ص 407 1962.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/229 هيئة خماسية تاريخ 2000/5/21

(3) العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، ص58

الدعوى بانقضاء الخصومة بدعوى الإلغاء، أو تقديم الدعوى بعد فوات الميعاد، أو عدم التقدم للإدارة بتظلم ضد القرار في الحالات التي يستوجب القانون فيها وجوب التظلم ضد هذه القرارات قبل اللجوء إلى الطعن القضائي[1].

وذكرنا هنا بأن الجهة التي تختص بنظر وقف تنفيذ القرار الإداري وبالفصل في دعوى إلغاءه فهي محكمة العدل العليا، وبلا معقب عليها، إذ لا توجد جهة قضائية أخرى يطعن بالأحكام الصادرة عن هذه المحكمة أمامها، فهي بذلك أول وآخر درجه قضائية إدارية، وينتظر صدور قانون جديد للقضاء الإداري في الأردن في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي تضمنت إنشاء قضاء إداري على درجتين[2].

أما عن موقف محكمة القضاء الإداري في عُمان فهي تشترط هذا الاقتران بين طلب الإلغاء وطلب وقف التنفيذ للقرارات الإدارية. وكما مر بنا في شكلية هذا الشرط، يطلب المدعي في عريضة الدعوى وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإضافة إلى طلب الحكم بعدم صحته، أي يجب أن يقترن طلب الوقف بطلب عدم صحة القرار في ذات العريضة التي رفع بها دعواه أمام المحكمة.

ويقصد بعريضة الدعوى هنا العريضة التي تفتتح بها الدعوى أمام الدائرة الابتدائية بالمحكمة، فليس من المتصور أن يطلب وقف تنفيذ القرار أمام الدائرة الإستئنافية لانتفاء حالة الاستعجال المبرر للوقف في هذه الحالة، وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، ذلك أن احتمال الخشية من الخطر يتعين أن يكون متلازماً زمنياً مع صدور القرار الذي يتمتع بقابليته للتنفيذ المباشر تجاه الأفراد.

كما يقصد بالدعوى هنا دعوى مراجعة القرار الإداري، فلا يجوز مثلا لمن يرفع دعوى تعويض بصفة أصلية عن قرار إداري أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار

---

(1) الشطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلا، المجلة القضائية، المجلد الثاني، العدد الثاني عشر، 1998، ص35.

(2) المادة (100) من التعديلات الدستورية لعام 2011.

طالما لم يكن القرار مطعوناً فيه بعدم الصحة في ذات الدعوى لأي سبب من الأسباب كانقضاء مواعيد الطعن أو لعدم سبق التظلم منه أو غير ذلك[1].

ويرجع الأساس القانوني لهذا الشرط الشكلي إلى نص المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري الذي أجاز لهذه المحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار إذا طلب المدعي ذلك في عريضة الدعوى وتوفرت الشروط الأخرى المقررة للوقف، وبمفهوم المخالفة إذا لم يطلب المدعي في العريضة وقف التنفيذ فلا يجوز للمحكمة أن تحكم بهذا الوقف من تلقاء نفسها مهما كانت درجة جسامة العيب الذي يشوب القرار المطعون فيه.

والحكمة من اشتراط ورود طلب وقف تنفيذ القرار في نفس عريضة دعوى مراجعة القرار المطلوب الحكم بعدم صحته هي – كما ذكرنا سابقاً – أن طلب التنفيذ أمر متفرع من طلب عدم صحة القرار الإداري، يدور وجوداً وعدماً مع دعوى المراجعة، فسلطة المحكمة في وقف تنفيذ القرار – كما استقر عليه القضاء الإداري العماني - مشتقة من سلطتها في الحكم بعدم صحة القرار، كما أن قابلية القرار الإداري للتنفيذ الفوري تستوجب طلب وقف تنفيذه في الوقت المناسب، وهو حين رفع الدعوى الابتدائية أمام المحكمة أي في ذات عريضة الدعوى التي يطلب فيها الحكم بعدم صحة القرار.

فطلب وقف التنفيذ كما يراه بعض الفقهاء هو دعوى مرتبطة ومرافقة لدعوى الإلغاء "دعوى المراجعة"[2] ومن ثم لا يجوز القضاء بوقف تنفيذ قرار إداري ما لم يطعن فيه بعدم الصحة.

فضلاً عن ذلك فإن طلب وقف التنفيذ لا يعدو أن يكون طعناً في القرار المطلوب الحكم بعدم صحته، وبالتالي يجب على المدعي قبل رفع دعوى المراجعة إلى المحكمة وطلب وقف تنفيذ القرار أن يتقيد بمواعيد التظلم والبت فيه وميعاد

---

(1) التوبى، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري، ص120.

(2) سامي، راغب محمد، وقف التنفيذ والقضاء الإداري المستعجل في فرنسا ومصر - دراسة مقارنة، رسالة قدمت لنيل درجة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة: القاهرة، مصر، عام 1975، ص 25.

الطعن في القرار المنصوص عليها في المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري، فيتحد بذلك بدء وانتهاء ميعاد الطعن في القرار الإداري لطلبي عدم الصحة ووقف التنفيذ. فلا يجوز تقديم التظلم أو الطعن في القرار بعد فوات المواعيد المقررة وفق المادة المشار إليها، وإلا اعتبرت الدعوى غير مقبولة شكلا[1].

ويترتب على تبعية طلب وقف التنفيذ لطلب عدم صحة القرار، أن المدعي إذا تنازل عن طلب عدم الصحة وترك دعواه في هذا الطلب، فإن ذلك يستتبع بالضرورة التنازل عن طلب وقف التنفيذ، وينسحب عليه، كما أنه إذا كان الطلب الأصلي في عريضة الدعوى غير متعلق بطلب عدم صحة قرار إداري أو كان متعلقاً بقرار غير قابل لوقف تنفيذه، فلا يجوز في مثل هذه الحالة أن يطلب المدعي وقف التنفيذ، كأن يكون مثلاً القرار محل الطعن مستنداً إلى عقد إداري، أو أن تكون المحكمة غير مختصة ولائياً بنظر القرار المطعون فيه، أو أن يكون القرار غير قابل لوقف التنفيذ[2].

وقد استقر القضاء الإداري العماني كما ذكرنا على أنه لا يجوز للمدعي أن يطلب وقف تنفيذ القرار بطلب عارض أو بطلب مستقل عن دعوى مراجعة القرار، وإنما يجب أن يقترن هذا الطلب في عريضة الدعوى مع طلب عدم الصحة، أي أن طلب وقف التنفيذ لا يشكل بذاته دعوى أصلية أو طلباً عارضاً، وإنما يجب أن يقدم بصفة تبعية مع دعوى مراجعة القرار الإداري حتى يمكن قبوله من الناحية الشكلية.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بعُمان في أحد أحكامها برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لأنه قدم بعد رفع الدعوى بعدة أيام، فقالت في تسبيبها لهذا الرفض أن: "مفاد هذا النص القانوني (نص المادة 19) أن الشارع أوجب أن يرد طلب وقف التنفيذ في عريضة دعوى عدم الصحة أو على الأقل مقترناً بها وغني عن البيان أن وجه الاستعجال المبرر لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري - كما حدده نص المادة سالفة الذكر - هو أن يترتب على تنفيذه نتائج

---

(1) انظر ما اشترطته المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية.

(2) راتب، محمد علي، ومحمد، نصر الدين كامل؛ ومحمد، فاروق راتب. (1998). قضاء الأمور المستعجلة، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 237.

يتعذر تداركها، وحينئذٍ فإن احتمال قيام هذه الحالة متلازم زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره، نظراً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر بوصفه قراراً إدارياً، الأمر الذي يوضح الحكمة من وجوب اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب عدم الصحة وتقديمه إلى المحكمة في عريضة واحدة أو في ذات التاريخ إن كان منفصلاً عنها. وحيث أن العريضة المقدمة في الدعوى الماثلة بتاريخ 2003/10/22، لم يتم تضمينها طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وإنما تم تقديم هذا الطلب من طرف الشركة المدعية في وقت لاحق وذلك بتاريخ 2003/10/27، أي بعد خمسة أيام من تاريخ إيداع العريضة الأمر الذي يتعارض مع أحكام المادة (19) من قانون هذه المحكمة ويتعين لذلك القضاء برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه شكلاً على هذا الأساس"[(1)].

2.2.2 شرط الاستعجال

ويتناول هذا الموضوع ثلاث مسائل، وهو مفهوم الاستعجال أولاً ووقت الاستعجال وحالات توافره ثانياً، وموقف القضاء الإداري في الأردن وعُمان من شرط الاستعجال ثالثاً.

1.2.2.2 مفهوم الاستعجال

لم تضع التشريعات المقارنة تعريفاً محدداً للاستعجال، ولهذا نظّم كل مشرع معايير محددة لمفهومه في نصوص القوانين الناظمة له، وفق ما ارتآه ملائماً لازماً لحماية الحق من الضياع. ورغم اختلاف الفقهاء في تعريف الاستعجال، إلا أن جل التعريفات تكاد تتطابق في تحديد أركانه؛ إذ اتجهت إلى وجوب قيام خطر حقيقي ومحدق بالحق، يجعل حمايته تتطلب إجراءً سريعاً لا يتحقق بإتباع إجراءات التقاضي العادية، حتى ولو قصرت مواعيدها، وذلك حماية للحقوق من الهدر والضياع وتعذر تدارك الضرر بمضي الوقت.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم 11، لسنة 4 ق، بجلسة 2003/11/18.

والاستعجال الموجب لوقف تنفيذ القرار الإداري يتوافر إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما لو قضي بإلغاء القرار، أي أنه يستحيل من إعمال أثر الإلغاء إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وبهذا يفقد الحكم الصادر بالإلغاء قيمته العملية ولا تكون له سوى قيمة نظرية بحتة لا تأثير لها على أرض الواقع.

وتقرير توافر الاستعجال بما يؤدي إليه تنفيذ القرار من إحداث نتائج يتعذر تداركها أمر متروك تقديره للمحكمة في ضوء وقائع وظروف كل قضية[1]،فلا يتوافر الاستعجال إذا كان بوسع الطاعن توقي النتائج التي يتعذر تداركها والتي من شأن تنفيذ القرار إحداثها بواسطة الوسائل المقبولة العادية [2]،وذلك لأن نظام وقف التنفيذ هو استثناء من الأصل العام الذي يقرر نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها دون تأثرها بالطعن فيها أمام القضاء، والاستثناء بشكل عام لا يجوز إعماله إلا في أضيق الحدود.

وفي إطار ما يتمتع به القضاء من سلطة تقديرية فيما يتعلق بمدى توافر قيام ركن الاستعجال قد يتخذ القضاء الإداري من استمرار نفاذ القرار الإداري مدة طويلة من الزمن أو زواله قرينة على أن النتائج المترتبة عليه ليست من تلك التي يتعذر تداركها، وأن طول الفترة الزمنية التي يتحقق منها شرط الاستعجال والخطر العاجل مسألة تقديرية للقاضي يتحسسها بخبرته العملية حسب ظرف كل حالة على حدة [3].

وفى مصر يجد هذا الشرط أساسه في نص المادة (49) من قانون مجلس الدولة، والتي جاء فيها أنه: "يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا طُلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها"[4].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 157 لسنة 36 ق، جلسة 1989/11/30.

(2) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 99 لسنة 25 ق، جلسة 1970/12/22.

(3) المنجي، إبراهيم، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر، 1999، ص 117.

(4) انظر المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري، رقم (47) لسنة 1972م..

والنتائج التي قد يتعذر تداركها لو لم يقض بوقف تنفيذ القرار الإداري وفيما لو قضي بإلغائه، والتي يقوم بها شرط الاستعجال، جوهرها وفحواها ضرر لاحق بطالب الوقف يظل قائما لحين الفصل في طلبه؛ فالضرر والخطر تتجسد بهما عملياً نتائج التنفيذ المراد التوقي منها؛ فبهذا النهج يحق لمن أصابه ضرر من القرار طلب وقف تنفيذه، ويتوافر الاستعجال في الطلب باستظهار الأضرار المحتملة لتنفيذ القرار المطعون فيه وما يترتب عليه من أضرار قد يتعذر تداركها وضرر حال يصعب درءه[1].

ولا يشترط لقيام الاستعجال أن تكون كافة نتائج التنفيذ على وجه الإطلاق متضمنة أضراراً أو أخطاراً بالنسبة لصاحب الشأن، وإنما يكفي أن يكون بعضها كذلك، ما دام مؤثراً في مركزه؛ على أنه وفي كل الأحوال يتعين أن تكون الأضرار والأخطار المترتبة على تنفيذ القرار على درجة من الأهمية كافية لكي تبرر الخشية من احتمال تعذر تدارك نتائجه فيما لو قضى ببطلان هذا القرار [2].

والاستعجال بالمعنى المتقدم يتعين استمرار قيامه حتى تاريخ الفصل في طلب الوقف ولا يكفي توافره فقط حال تقديم طلب الوقف فإن انتهى قبله فاتت الحكمة التي لأجلها شرع نظام الوقف[3].

ولم يحدد المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا معنى الاستعجال ومفهومه، وإنما ترك ذلك للسلطة التقديرية لقاضى الموضوع، وحتى في قانون أصول المحاكمات المدنية نجد أن المادة (32) تحدثت عن حالات الاستعجال بالنص على أنه "يحكم قاضى الأمور المستعجلة بصفة مؤقتة مع عدم المساس بالحق بالأمور الآتية على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضا بهذه المسائل إذا رفعت لها بطريق التبعية 1- المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت) ولم تحدد معنى أو مفهوم الاستعجال.

---

(1) خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص96.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، صفحة 272.

(3) خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 97 وما بعدها.

كما خلت التشريعات العمانية من تعريف للاستعجال، وتركت الأمر لقاضى الموضوع يحدده في كل دعوى على حده، واكتفت بذكر شرط الاستعجال كشرط موقف للقرار الإداري دون توضيح مفهومه، لتتيح بذلك الفرصة لقاضي الموضوع ليحدد مدى توافره في كل دعوى على حده، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري العمانية في أحد أحكامها إلى أنه: "يشترط لوقف تنفيذ القرار توافر ثلاثة شروط منها: أن يتوفر ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها .....)[1].

2.2.2.2 وقت الاستعجال وحالات توافره

لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا يكفي توافر الشروط الشكلية وإنما يجب توافر شرط الاستعجال المبرر لوقف تنفيذ القرار قبل الفصل في الموضوع، والذي تختص المحكمة بتقدير مدى توافره وفق سلطتها التقديرية.

أولا: وقت توافر الاستعجال:

إن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو استثناء من الأصل العام، وقد وجد لتحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة - والمتمثلة في تنفيذ القرار - وبين المصلحة الخاصة والمتمثلة في توقي نتائج التنفيذ التي يصعب تداركها؛ ففي حالة الخشية من أن تنفيذ القرار المطعون فيه يشكل خطراً لا يمكن إصلاحه أو تفاديه فإنه يحق للمحكمة وبصفة مستعجلة وفي ظل توافر شروط بيّنها القانون والقضاء والفقه وقف تنفيذ هذا القرار.

وقد اشترط المشرع صراحة تعذر تدارك النتائج؛ وهذا التقدير يكون حين الحكم بإلغاء القرار، وقد استخدم المشرع لفظ (قد) والمعروف في اللغة أن قد تأتي بمعنى الشك أو التشكيك[2]، أي أن الظن الذي يغلب هو تعذر تدارك هذه النتائج.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية، الدعوى الإبتدائية رقم 7 لسنة 8 ق، صلالة.

(2) ابن منظور، جمال الدين، لسان العرب، المجلد الخامس، طبعة 1، بيروت، لبنان، 1997، ص 208.

ولا يتصور أن يكون ركن الاستعجال متوافراً في حال زوال النتائج التي يتعذر تداركها إذ أن الاستعجال في هذه الحالة لا يكون متحققاً أو متصوراً، كما أن تنفيذ القرار والانتهاء من هذا التنفيذ يكون قد تحققت معه النتائج [1]، وهذا هو ما استقر عليه الفقه والقضاء في كل من الأردن وعُمان.

ثانيا: حالات توافر شرط الاستعجال:

وفيما يتعلق بحالات توافر شرط الاستعجال فيمكن القول بأن تحديد مدى توافر شرط الاستعجال من عدمه هو أمر متروك لتقدير المحكمة، وذلك في ضوء وقائع وظروف وملابسات الدعوى وحسب كل حالة على حدة؛ إلا أنه وبمطالعة الأحكام القضائية الصادرة من القضاء المقارن ومن محاكم الدولتين يلاحظ أن هناك قرارات يتوافر فيها دائماً شرط الاستعجال نظراً لأهميتها في حياة الأفراد ومستقبلهم ولذا تحكم المحكمة غالباً بوقف تنفيذها إذا ما توافرت في طلب وقف التنفيذ جميع الشروط التي يتطلبها القانون.

فبالإضافة إلى القرارات المنعدمة التي سبق أن لاحظنا أنه لا يشترط لطلب وقف تنفيذها توافر الاستعجال أو تعذر تدارك النتائج المترتبة على تنفيذ القرار نظراً لاعتبارها مجرد واقعة مادية، فهناك قرارات إدارية درج القضاء على توافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذها ومن أهمها القرارات التي تنطوي على مساس بالحقوق والحريات التي كفلها النظام الأساسي للدولة (الدستور) والقرارات التي تمس مورد الرزق أو سمعة الشخص والقرارات التي تمس المستقبل العلمي والقرارات التي تحدث تغييراً في الشيء أو المكان، وفيما يلي تفصيل لهذه القرارات:

1. **القرارات التي تمس الحقوق والحريات التي كفلها النظام الأساسي للدولة:**

تكفل الدساتير الحقوق والحريات الأساسية، وتمنع تقييدها إلا وفقــاً لأحكــام القانون؛ ولذلك لا يجوز لأي كان أن يحد من هذه الحقوق والحريات، ولا يجوز لأي

---

(1) العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين، ص74.

قرار إداري مخالفة هذه القواعد لأن مصدرها النظام الأساسي للدولة[1].

وباستقراء أحكام محكمة القضاء الإداري بالسلطنة نجد أن المحكمة ومنذ بداية ممارسة اختصاصاتها عنيت بحريات الناس وحقوقهم فتصدت للقضاء في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية بالسرعة الممكنة قبل الحكم في موضوع الدعوى، حرصا منها على كفالة تلك الحريات وعدم المساس بها بالمخالفة لأحكام القانون.

وتطبيقا لذلك حكمت المحكمة بوقف تنفذ قرار الجهة الإدارية بمنع مواطن من السفر إلى الخارج تأسيسا على وقوع أضرار يتعذر تداركها إذا ما تم تنفيذ القرار[2] كما حكمت المحكمة بوقف تنفيذ قرار الجهة الإدارية السلبي بالامتناع عن منح المدعي شهادة نهاية خدمة[3].

2. القرارات التي تمس مورد الرزق أو سمعة الشخص:

يعد مورد الرزق من الأمور التي يبنى عليها المعيشة للإنسان فيؤدي استمرار هذا المورد إلى الاستقرار النفسي والعائلي لجميع أفراد المجتمع، فإذا انقطع

---

(1) ففي الأردن تضمن الفصل الثاني من الدستور الأردني أهم الحقوق والحريات العامة، وفي عُمان تضمن الباب الثالث من النظام الأساسي العديد من الحقوق والحريات التي كفلها هذا النظام للإنسان، فأقر عدم جواز إسقاط الجنسية أو سحبها إلا بقانون وأنه لا يجوز إبعاد المواطنين عن السلطنة وأنهم متساوون أمام القانون وفي الحقوق والواجبات العامة وأن الحرية الشخصية مكفولة فلا يجوز القبض على إنسان أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون. كما كفل النظام حق التقاضي للجميع والمحاكمة العادلة وحرمة المساكن وحرية القيام بالشعائر الدينية وحرية الرأي والتعبير عنه وحرية المراسلات والمخاطبات الهاتفية وضمان سريتها وحق المواطنين في الإجتماع وحرية تكوين الجمعيات وحق المواطنين في مخاطبة السلطات العامة في الأمور الشخصية أو الشئون العامة وكذلك تمتع الأجنبي المقيم في السلطنة بحماية شخصه وأملاكه.

(2) راجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 184 لسنة 6 قضائية الصادر بجلسة 2006/7/9.

(3) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم 6/97 ق بجلسة 2006/12/11.

هذا المورد أدى إلى اضطراب حياة الإنسان. لذا فقد اهتم القضاء الإداري باستمرار موارد رزق الأفراد ووفر لهم الحماية القضائية العاجلة إذا ما تم المساس بهذه الموارد بطريقة غير مشروعة وذلك بهدف توقي الآثار الضارة الناجمة عن إصدار القرارات التي تمس مورد الرزق.

فقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا كان من شأن تنفيذه التأثير على استقرار حياة الأفراد أو إذا كان يسبب إرباكاً وعسراً في التزاماتهم المالية [1].

وفى إحدى الدعاوى التي نظرتها محكمة العدل العليا في الأردن كان الطاعن مهندساً يمارس مهنته الحرة من خلال مكتب هندسي، وقد صدر بحقه قرار من قبل نقابة المهندسين بوقفه عن العمل، إلا أن الطاعن قدم طلباً لوقف تنفيذ هذا القرار، وقد إجابته المحكمة إلى ذلك وقررت وقف تنفيذ هذا القرار لحين البت في الدعوى[2]، وفي دعوى أخرى كان الطاعن محاميا وقررت نقابة المحامين وقفه عن العمل وقد طالب بلائحة دعواه وقف تنفيذ القرار فأجابته المحكمة إلى طلبه أيضا وقررت وقف تنفيذ هذا القرار[3].

وفي عُمان قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار إيقاف صرف معاش الضمان الاجتماعي لإحدى المواطنات مؤسسة قضاءها على أنه بالنسبة لركن الجدية لم تبين الجهة المدعى عليها أن الأسباب التي بني عليها قرار صرف المعاش قد تغيرت، الأمر الذي يكون معه - وحسب ما يبدو من ظاهر الأوراق - أن قرارها فاقداً لسند سليم من الواقع أو القانون، ويكون ركن الجدية قد تحقق بشأن طلب وقف التنفيذ. أما عن ركن الاستعجال فإن الاستمرار في إيقاف صرف المعاش للمدعية يترتب عليه عدم استطاعتها وأسرتها توفير أبسط مستلزمات الحياة، إذ أنه

---

(1) خليفة، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص99 وما بعدها.

(2) قرار عدل عليا الصادر في الدعوى رقم 98/340 بجلسة 1998/9/7.

(3) قرار عدل عليا الصادر في الدعوى رقم 99/65 بجلسة 1999/9/2.

الدخل الوحيد للمدعية وأسرتها، مما يكون معه بلا شك ركن الاستعجال في طلب وقف التنفيذ قد توافر أيضا [(1)].

وإذا كان هذا الأمر بالنسبة لمورد الرزق فإن سمعة الشخص لا تقل أهمية عنه، فمن حق كل شخص أن يحافظ على سمعته من أقوال السوء لما تمثله تلك السمعة من كرامة وحق أدبي لا يجوز المساس به دون وجه حق، فإذا تعرضت سمعة الشخص لأي شائبة كان له أن يلجأ إلى القضاء لحماية اعتباره بصفة عاجلة، توخيا للآثار التي قد تنجم عن صدور أي قرار يمس بالسمعة والكرامة للأفراد؛ وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في عمان بوقف تنفيذ قرار رفض تجديد إقامة أجنبية مقيمة في السلطنة للعمل لأن الجهة الإدارية سببت قراراها بأنه نتيجة لممارسة المدعية أعمال غير أخلاقية دون أن تؤيده بدليل قاطع [(2)].

3. **القرارات التي تمس المستقبل العلمي:**

لقد استقر القضاء الإداري على أن القرارات التي تمس المستقبل العلمي للطلاب بما تتضمنه من تفويت لفرص أداء الامتحان أو الحرمان من مواصلة الدراسة أو غير ذلك من الأمور التي تؤثر على استمرار الطالب في الدراسة - كقطع البعثة أو المنحة الدراسية - تعد من المسائل المستعجلة التي يؤدي تنفيذها إلى تعذر تدارك النتائج التي تترتب عليها، وبالتالي توافر ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذها، مما يستوجب القضاء بوقف تنفيذ مثل هذه القرارات المطعون فيها بصفة عاجلة قبل الفصل في موضوع الدعوى وذلك متى توافر في طلب وقف التنفيذ ركن الجدية[(3)].

4. **القرارات التي تحدث تغييراً في الأشياء والأماكن:**

إن التغيير في الأشياء والأماكن التي تحدثه القرارات الإدارية الصادرة بشأنها له دور مهم في تقدير توافر شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم 112 لسنة 4 ق بجلسة 2004/11/9م.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري العمانية جلسة 2000/1/31.

(3) أنظر التوبى، نظام وقف تنفيذ القرار الإداري في القانون العُماني، ص152.

فيه وذلك بالنظر إلى طبيعة هذا الشيء والمكان، وما إذا كان من شأن إحداث تغيير به أن يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها؛ كالقرارات الصادرة بإزالة مبان قائمة لمخالفة صاحبها تصاريح البناء؛ ففي مثل هذه القرارات يكاد الضرر يكون دائماً متوافراً في طلب وقف تنفيذها، لخطورة هدم البناء بعد اكتماله؛ وتطبيقا لذلك انتهــت محكمــة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري إلى تحقق شرط الاستعجال في طلب وقف تنفيذ قرار صدر بإزالة الدور العلوي من أحد العقارات تأسيــساً علــى أن الإزالــة بطبيعتها وما قد تؤدي إليه من تأثير على سلامة المبنى كله أو على سلامة الــسكان هي من الأمور التي تصاحبها نتائج وأضرار يتعذر تداركها [1].

3.2.2 استناد طلب وقف التنفيذ إلى أسباب جدية

لا يكفي توافر حالة الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بل يجب أن يستند هذا الطلب إلى أسباب جديه تبرر الحكم بوقف التنفيــذ. فبالإضــافة إلــى الشروط التي أشرنا إليها آنفاً فإنه يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري وجود أســباب جدية يستند إليها طلب وقف التنفيذ؛ وسنتناول في هذا الموضــوع مفهــوم الجديــة، وأساس الجدية في الطلب، وطبيعة الأسباب الجدية في طلب وقف التنفيذ.

1.3.2.2 مفهوم الجدية

يتعين أن يكون ادعاء طالب وقف التنفيذ قائماً على أســباب جديــة تبــرره؛ بمعنى أن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضــوع – أي إلغاء القرار الإداري – بصرف النظر عما إذا كان هذا الاحتمال متحققــاً أم غيــر متحقق[2].

---

(1) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم (7098) لسنة 38 ق بجلسة 1985/11/7، مشار إليه لدى جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، ص 322.

(2) بسيوني، عبد الله عبد الغنى، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء، رمنشأة المعارف: الإسكندرية، مصر، 1983، ص 323 وما بعدها.

وبطبيعة الحال فإن القاضي الإداري هو الذي يقدر مدى توافر الجدية في الأسباب التي بنى عليها الطاعن دعواه بطلب إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة.

وإذا كان القاضي – وهو في سبيل الفصل في هذا الطلب – يتناول الموضوع، فإن نظرته له يجب أن تكون أولية بحيث لا يتعرض له إلا بالقدر الذي يسمح له بتكوين رأي بخصوص وقف التنفيذ دون أن يسبق مرحلة النظر في الموضوع وينتهي إلى تكوين رأيه النهائي في مشروعية أو عدم مشروعية القرار محل الطعن [1].

وهذا يعني أن القاضي الإداري يتحسس ظاهر المستندات والأوراق بالقدر اللازم للحكم في الإجراء الوقتي – وهو طلب وقف التنفيذ – عن طريق الاطمئنان إلى جدية الأسباب المقدمة من الطاعن دون المساس بأصل الحق، على أن يترك أمر البت فيها عند الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها.

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر مضمون ركن المشروعية المتمثل في قيام دعوى الإلغاء على أسباب جدية على النحو السابق بيانه حيث قررت أن: "سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها إلى الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه مبدأ المشروعية، فلا يقضي بوقف تنفيذ قرار إداري إلا إذا تبين له – على حسب الظاهر من الأوراق ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء – أن طلب وقف التنفيذ يقوم على ركنين: الأول قيام الاستعجال بأن يترتب على تنفيذه نتائج يتعذر تداركها؛ والثاني يتصل بمبدأ المشروعية بأن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائماً على أسباب جدية" [2].

---

(1) كامل، ليلة محمد، الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية: بيروت، لبنان، 1970، ص 273وما بعدها.

(2) طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 18 ابريل سنة 1964م، رقم 1123 لسنة 9 ق.

وفى هذا السياق قضت محكمة القضاء الإداري فى عمان بأنه: "من المسلمات أن حكم وقف التنفيذ ما هو إلا حكم وقتي تزول آثاره بمجرد صدور الحكم في موضوع الدعوى، فإن مؤدى عبارة من ظاهر الأوراق هو أن يتجنب القاضي الإداري عند بحثه لمدى جدية أسباب الطعن تضمين حكم وقف التنفيذ كل ما من شأنه أن يدل على أنه اتخذ من تلك الأسباب وبالتالي من موضوع الدعوى موقفا لا رجوع فيه وإلا يكون قد خاض في الأصل الأمر المحظور على قاضي الأمور الوقتية لكونه يشكل اعتداء على اختصاصه كقاضي موضوع"[1].

ويتطلب تصدي القاضي الإداري للجوانب القانونية التي تأسست عليها دعوى الإلغاء التعرض لوجه بطلان القرار المطعون فيه وما إذا كان مستوفياً لشروط صحته أم لا لكي يحسم الأمر ويقضي بوقف تنفيذه أو رفض هذا الوقف؛ وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه أن جدية الأسباب أو الطعون تتصل اتصالاً وثيقاً بأوجه الطعن في القرار التي تمثل عنصر الخطأ الموجب للمسئولية عن القرار غير المشروع، بينما يجسد عنصر النتائج التي يتعذر تداركها المبرر للاستعجال لارتباطه بمسئولية يحكم فيها بالتعويض العيني عند تعذر الإلغاء، وينتهي من ذلك إلى أن جدية الطعون يجب أن لا تفضي إلى المحظور وهو المساس بالموضوع[2].

2.3.2.2 أساس الجدية في الطلب

أثارت مسألة الأساس الذي يستند إليه ركن الجدية الكثير من الجدل بين فقهاء القانون الإداري، إذ يُرجع البعض أساس ومصدر هذا الركن إلى القانون، بينما يرى البعض الآخر بأن أساسه ومصدره هو القضاء.

فالفريق الأول يرى أن القوانين - وبإيرادها للأسباب الموجبة للإلغاء - إنما تشترط الجدية بالدعوى المقامة أساساً لإلغاء القرار الإداري، وأن طلب وقف التنفيذ يدور مع طلب الإلغاء وأنه مشتق منه؛ كما أن اشتراط المشرع صراحة للاستعجال

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في الدعوى رقم 40، لسنة 3 ق، الصادر بجلسة 2003/6/17 .

(2) وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، 1978م، ص 276-280.

(تعذر تدارك النتائج) ما هو إلا اشتراط ضمني للجدية وأن إيراد النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ في الدعوى والقرار المطلوب إلغاءه ينسحب في تقدير المشروعية على القرار الطعين سواء بالإلغاء أم بوقف التنفيذ وأن القضاء ينحصر دوره في تطبيق النصوص القانونية[1].

بينما يرى أنصار الاتجاه الفقهي الثاني[2] – الأساس القضائي – أن اشتراط الجدية هو من ابتداع القضاء، وأن النصوص المنظمة لوقف التنفيذ قد جاءت خالية من أية إشارة لركن الجدية وأن القضاء الإداري هو صاحب الريادة في إيجاد هذا الركن إلى حيز الوجود؛ ويضيف أصحاب هذا الرأي أن النصوص - وطبقاً للقواعد العامة - لا تقاس ولا يستنبط منها، وأن اشتراط المشرع لركن الاستعجال (تعذر تدارك النتائج) كان صريحاً ومباشراً، وإن المشرع لو أراد اشتراط الجدية لكان له ذلك، وإن القانون الإداري بأصله هو من ابتداع القضاء أي أن القواعد القانونية بهذا الخصوص هي قواعد قضائية أكثر منها تشريعية، فلماذا لا يكون مصدر هذا الركن قضائيا؟

وبالرجوع إلى التشريعات ذات العلاقة نجد أن قانون مجلس الدولة الفرنسي هو الوحيد من بين الدول المقارنة في هذه الدراسة الذي أورد ركن الجدية صراحة في مرسوم 30 يوليو 1936.

وفي عُمان عالج المشرع العُماني أساس الجدية في المادة (20) من قانون محكمة القضاء الإداري رقم (91) لسنة 1999حيث نصت المادة على أنه " لا يترتب على رفع الدعوى وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ هذا القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى حسب الأحوال، ولا تقضى بوقف تنفيذ القرار إلا إذا

---

(1) من هؤلاء الفقهاء: سامي، جمال الدين، أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري، ط5، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر، 1993، ص 390 وما بعدها.

(2)عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 437.

رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جديه وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

أما النصوص المنظمة لنظام وقف التنفيذ في كل من مصر والأردن فلم تشر بشكل صريح ومباشر إلى هذا الركن، وإنما يمكن استنباط هذا الركن من مجمل النصوص المتعلقة بموضوع وقف التنفيذ.

ويرى الباحث أن الركن المتعلق بالجدية - وسواء أكان أساسه ومصدره قانونياً أم قضائياً، فإن الواقع العملي يشير إلى اهتمام القضاء الإداري بهذا الركن، سواء تعلق الأمر بدعوى الإلغاء أم بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون به.

3.3.2.2 طبيعة الأسباب الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

نظراً لأن تأكيد بطلان القرار الإداري هو أمر لن يصل إليه القاضي وهو بصدد الفصل في طلب وقف تنفيذه لاحتياج ذلك إلى فحص موضوعي، وهو ما لا يملكه القاضي وهو بصدد الفصل في أمر مستعجل، فإن القاضي يجد نفسه وهو بصدد نظر هذا الطلب أمام احتمالين يتوصل إليهما من خلال فحصه الظاهري للأوراق: الأول هو سلامة القرار الإداري، وهنا يتخلف ركن جدية طلب وقف تنفيذه الأمر الذي يحمل القاضي على رفض هذا الطلب؛ والاحتمال الثاني هو بطلان القرار الإداري والذي إذا رجحه القاضي على الاحتمال الأول فإنه يقضي بقبول طلب وقف تنفيذ القرار لتوافر ركن الجدية فيه.

وفى هذا السياق قضت المحكمة الإدارية العليا فى مصر بأن: "المحكمة لا تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا توافر ركن الجدية .... بأن يكون هذا القرار معيبا حسب ظاهر الأوراق مما يرجح معه إلغاءه عند الفصل في موضوع طلب الإلغاء" [1]؛ كما قضت في حكم آخر بأن فقد القرار الإداري لركن السبب واقعاً

---

(1) طعن المحكمة الإدارية العليا، طعن 1113 لسنة 31 ق، جلسة 1987/11/14. المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 31 لسنة 38 ق، جلسة 1992/6/6.

وقانوناً حسبما هو ظاهر من الأوراق يكفي للقول بتوافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ [1].

وبناء على ما تقدم فإن ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار المعطون بإلغائه ينتفي إذا بدا للقاضي من خلال فحصه الظاهري للأوراق أن أسباب الطعن بإلغاء القرار لن تقوى على النيل من مشروعيته وأن هناك على العكس من ذلك ما يؤكد مشروعية القرار المطعون فيه [2].

وفى الأردن وعُمان تم النص على أوجه إلغاء القرار الإداري وهى: عدم الاختصاص؛ واقتران القرار بعيب في الشكل؛ ومخالفة الدستور أو التشريعات أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وإساءة استعمال السلطة؛ فإذا وجدت المحكمة الإدارية من خلال الفحص الظاهري لطلب الإلغاء أن القرار من المرجح إلغاؤه فإنها عند ذلك يمكن أن تحكم بوقف تنفيذه إذا توافرت باقي الشروط التي سبق وأن تناولناها فيما سبق.

ويجب أن يكون استخلاص القاضي لترجيح احتمال إلغاء القرار الإداري والذي على أساسه يقضى بوقف تنفيذه من خلال الفحص الظاهري للأوراق موضوع دعوى الإلغاء دون تعمق في بحث موضوع الدعوى لخروج ذلك عن نطاق اختصاصه كقاضي يفصل في مسألة مستعجلة، حيث يدخل مثل هذا البحث المتعمق لأوراق الدعوى في اختصاصه كقاضي موضوع.

ومن ثم فإنه يتعين على المحكمة وهي بصدد الفصل في وقف تنفيذ القرار الإداري أن تأخذ بالظاهر وتمس الأمور مساً رقيقاً فلا تخوض في موضوع النزاع وتسلط بحثها على أصله[3]، وبمعنى آخر فإنه يتعين على المحكمة وهي بصدد استكشاف الجدية في طلب وقف التنفيذ أن تكتفي بتناول موضوع الدعوى بنظرة

---

(1) المحكمة الإدارية العليا، في الطعنين رقمي 1681، 1687 لسنة 30 ق، جلسة 1989/4/1.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1747 لسنة 39 ق، جلسة 1985/11/7.

(3) كامل، الرقابة على أعمال الإدارة- الرقابة القضائية، ص 1275.

أولية بحيث لا تتعرض للموضوع إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين عقيدتها في خصوص طلب وقف التنفيذ [1].

وإذا كان من المحظور على القاضي المختص بالفصل في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أن يتعرض لموضوع تلك الدعوى بصورة متعمقة للتأكد من توافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ المتمثل في تغليب احتمال إلغاء القرار الإداري فإنه يثور تساؤل هام حول مدى جواز تعرض القاضي لفحص الدفوع الشكلية والفصل فيها قبل تصديه لموضوع طلب وقف التنفيذ دون أن يعد ذلك تجاوزاً لحدود اختصاصه كقاضي للأمور المستعجلة؟

لقد استقر القضاء المقارن على أنه إذا ما أثير دفع شكلي أمام قاضي الوقف كالدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد، فإنه يتعين عليه حسمه قبل البت في موضوع الطلب، ففي هذا السياق ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قراراً لمحكمة القضاء الإداري وكان من بين تسبيبها للنتيجة التي توصلت إليها أن: "الحكم المطعون فيه لم يناقش الدفع الذي أبداه المدعى عليهم بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد، ولم يبحث دفاع المدعى فيه بل اكتفى باستظهار الأوراق فيما يتعلق بميعاد رفع الدعوى واستخلص من ذلك أن المرجح أن تكون الدعوى قد رفعت بعد الميعاد ثم اتخذ من هذا الاستخلاص سبباً للقول بعدم توافر ركن الجدية في موضوع طلب وقف التنفيذ وقضى برفضه"[2].

فمن اللازم إذاً قبل أن تتصدى المحكمة لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية مثل الدفع بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد أو أن القرار المطعون فيه ليس قراراً إدارياً نهائياً [3].

---

(1) كامل، الرقابة على أعمال الإدارة-الرقابة القضائية، ص 1275 وما بعدها. .

(2) خليفة، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص127 وما بعدها.

(3) المحكمة الإدارية العليا، رقم 1145 لسنة 25 ق، جلسة 1972/12/12م. - المحكمة الإدارية العليا، رقم 1125 لسنة 26 ق، جلسة 1982/2/6.

الفصل الثالث

الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري

لا تختلف دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري والحكم الصادر فيها عن أي دعوى من حيث الإجراءات والطبيعة إلا بما يفرضه طابع الاستعجال المميز لنظام وقف تنفيذ القرار الإداري . ولتحقيق الحكمة المرجوة من وقف تنفيذ القرار الإداري لا بد من السرعة في إجراءات نظر طلبه وتنفيذ الحكم الصادر فيه، وكذلك تأقيت هذا الحكم بأجل زمني لحسم أصل الحق المتنازع فيه بحكم الموضوع. وإن اشتقاق طلب الوقف من طلب الإلغاء وتفرعه عنه يجعل نظر قاضيه بالضرورة مقيداً بذات حدود نظر قاضي الإلغاء كقاضي مشروعية، وفي إطار المبدأ العام الحاكم لمدى هذا النظر - القاضي يقضي والإدارة تدير - فكلاهما لا يستطيع في هذا الإطار إلا أن يقضي بالوقف أو الإلغاء دون تجاوز ذلك إلى التدخل في أعمال الإدارة وإملاء ما يتعين عمله.

وعليه سيتناول هذا الفصل الحكم في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في موضوعين، يتناول الأول منها طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري وآثاره، ويتناول الموضوع الثاني الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

1.3 طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري وآثاره

إن الأحكام القضائية التي تصدر عن المحاكم عموما لها طبيعتها الخاصة التي تميزها عن أعمال السلطات في الدولة، ذلك لما تتمتع به تلك السلطة القضائية الرقابية من أهميه كبيره في إرساء دعائم الدولة القانونية، ولما لها أثر طيب في نفوس الأفراد والمؤسسات على حد سواء، على اعتبار خضوع كافة أعمال الدولة والأفراد- حكاما ومحكومين - إلى مبدأ المشروعية الذي يعتبر تطبيقه من السلطة القضائية ضمانا ودعامة من دعائم الدولة القانونية.

وإن التصدي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية من قبل السلطة القضائية هو من صميم اختصاصها على اعتبار فرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة وما يستتبعه من قرارات تقصد بها ابتداءً المصلحة العامة.

وسنعرض في هذا الموضوع طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، ثم نعرض آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

1.1.3 طبيعة الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

لقد أشرنا إلى أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية له طبيعة خاصة حيث يعتبر شكلا من أشكال القضاء المستعجل، وأنه بالضرورة يستتبع دعوى الإلغاء كمسألة فرعية من الدعوى الأصلية التي تحكم العلاقة بين الحكم الصادر بطلب قف تنفيذ القرار الإداري، وبين الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ولذا فإن المحكمة وعند النظر بهذا الطلب تحتفظ بحريتها في إلغاء القرار أو عدم إلغائه بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف التنفيذ، حتى لا يؤثر هذا الحكم على وظيفة القضاء الإداري في فحص مشروعية القرارات الإدارية.(1)

لهذا فإن الطبيعة الخاصة لوقف تنفيذ القرارات الإدارية تحكمها طبيعة صدور الحكم بشكل مؤقت، كما أن هذا الحكم شأنه شان الأحكام القضائية الأخرى يتمتع بقوة الشيء المقضي به، أي أنه يتمتع بالحجية المطلقة.

وعليه فإننا سنتحدث في هذا الموضوع في مسألتين، الأول عن تأقيت الحكم بوقف تنفيذ القرار، والثاني قطعية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار.

1.1.1.3 الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حكم مؤقت

بما أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من الطلبات المستعجلة، والتي تحكمها طبيعة إجراءات القضاء المستعجل، والتي من أهمها سرعة إجراءات استصداره وسرعة تنفيذه، فإن أهم ما يمتاز به هذا القضاء طبيعته المؤقتة، وهذه الطبيعة هي

---

(1) الطماوي، القضاء الاداري– قضاء الالغاء - الكتاب الأول، ص 867.

من أهم الخصائص التي تميز حكم وقف تنفيذ القرار الإداري، كونه يستتبع دعوى الإلغاء في مسألة فرعية ومشتق منها في ما يرد على الطعن بالقرار المشوب بعيب إحدى عناصره. ولهذا فإن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري حكم مؤقت، ويكون الحكم في دعوى الإلغاء حكما فاصلا في الدعوى، فإن الحكم الذي يصدر بالبت في هذا الطلب قبل الفصل في موضوع الدعوى، يظل قائما حتى ينتهي بصدور حكم في الموضوع أو بإلغائه.

فطابع التأقيت في إجراء وقف التنفيذ يمليه ويقتضيه الضرورة الملجئة إليه من كون الإجراء عاجلا واستثنائيا من جهة، وكونه مشتق من دعوى الإلغاء ولكنه غير فاصل في أصل الحق الذي تتعلق به من ناحية أخرى،[1] ولهذا يوصف هذا الطلب بالإجراء الوقتي والفرعي عن طلب الإلغاء، وفي حال تحقق شروطه فإن المحكمة تفصل به على وجه عاجل وبصفه وقتيه إما بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أو بالاستمرار بتنفيذه وحكمها بهذا الصدد هو حكم وقتي بطبيعته.

فمن أصابه ضرر من القرار الإداري له حق الالتجاء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذه مؤقتاً إلى حين صدور حكم بإلغائه في الموضوع أو برفض الإلغاء، وفي هذه الفترة التي تعقب صدور الحكم في طلب الوقف ولحين الفصل في طلب الإلغاء، تبرز خاصية طبيعة التأقيت، بمعنى أن هذا الأمر يدوم ما دامت القضية منظورة أمام محكمة الموضوع حتى يتم الفصل بها بحكم موضوعي[2]. فيظل معلقاً على نتيجة الحكم بالإلغاء فيزول كل أثر للحكم إذا رفضت الدعوى موضوعيا.[3]وهذا ما أكدته أحكام القضاء الإداري المقارن، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بالقول" ما الوقف إلا إلغاء مؤقت يدوم ما دامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع ولم يفصل بها بحكم موضوعي، فإذا فصل أرتفع حكم الوقف في الحال وترك القرار الإداري لمصيره الذي عينه الحكم الموضوعي، فإذا صدر الحكم برفض الدعوى عاد القرار الإداري إلى الوجود بعد

---

(1) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الاداري، ص709.

(2) المرجع نفسه، ص 710.

(3) الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء- الكتاب الأول، ص 867.

أن أرتفع حكم الوقف، وإذا صدر الحكم بالإلغاء اختفى القرار نهائياً من الوجود لا بمقتضى حكم الوقف الذي أرتفع، بل بمقتضى حكم الإلغاء الذي صدر".[1]

كما ساير القضاء العماني هذا الأمر حيث جاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري العمانية بالقول" إن هذا الحكم هو بطبيعته حكم وقتي يظل محتفظا بمقوماته إلى أن يصدر الحكم في الموضوع، فإذا صدر هذا الحكم زال الحكم الوقتي من الوجود".[2]

2.1.1.3 الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري قطعي

يعتبر الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء حكما مؤقتاً لا يقيد قاضي الموضوع عند فصله بالدعوى،[3] أي أنه ليس بالضرورة أن يكون الحكم الصادر بالدعوى حتما إلغاء القرار المطعون فيه، كما أن رفض طلب وقف التنفيذ لا يشير إلى أن اتجاه المحكمة برفض دعوى الإلغاء.

غير أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكما مؤقتاً، إلا أنه حكم قطعي فيما فصل فيه وله مقومات الأحكام وخصائصها. وينبني على ذلك أن حكم الوقف كسائر الأحكام القضائية يحوز حجية الشيء المقضي به وقوته، [4].

وهذا ما أشارت إليه المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري بالقول" تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه".[5]

وهو ما قررته المحكمة الإدارية المصرية العليا بالقول" إن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري وإن كان حكما مؤقتاً، بمعنى أنه لا يقيد المحكمة عند نظر أصل

---

(1) حكم محكمة القضاء المصرية، في القضيه رقم 803 لسنة 5ق، بجلسة 11\4\1951.

(2) حكم الدائره الاستئنافيه بمحكمة القضاء الاداري بعُمان، الصادر في الاستئناف رقم 13لسنة 5 ق.س بجلسة 14\5\2005.

(3) بسيوني، عبد الله عبد الغني، ولاية القضاء الاداري على اعمال الاداره- قضاء الالغاء- منشأة معارف الاسكندريه-198، مصر، ص 325.

(4) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 714.

(5)الماده (52) من قانون مجلس الدوله المصري رقم 47 لسنة 1972.

طلب الإلغاء، إلا أنه حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها، ويحوز قوة الشيء المحكوم فيه وفي الخصوص الذي صدر فيه طالما لم تتغير الظروف، وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي".[1]

وهذه الحجية المطلقة نتيجةْ منطقية لطبيعة دعوى الإلغاء العينية، كونها تختصم القرار الإداري ذاته، فالحكم بالإلغاء هو هدم وإعدام القرار الإداري فلا يتصور أن يكون قائماً بالنسبة للبعض، ومعدوما لدى البعض الآخر.

وقد أخذ القضاء العُماني بقطعية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، حيث جاء في أحد أحكام الدائرة الإستئنافية في محكمة القضاء الإداري العمانية بالقول" ومن حيث إن المستقر عليه فقهاً وقضاءْ أن ما يصدر من المحكمة عند نظر الدعاوى التي يطلب فيها أصحاب الشأن بوقف التنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها تتحد طبيعتها القانونية بأنها أحكام قضائية مؤقتة وقطعية، ويجوز الطعن فيها استقلالاً، وتحوز قوة الشيء المقضي فيه وواجبة النفاذ بمجرد صدورها......"[2]

كما ويستفاد من نص المادة (26\ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية قطعية الأحكام الصادرة عنها على الرغم من أن النص جاء بصيغة العموم حيث جاء النص بالقول" يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا...."[3]

كما وأن نص المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية قد اعتبرت قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري صلاحية تقديريه لها إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركه.

وبحسب رأي الباحث فإن القضاء الإداري الأردني على الرغم من عدم النص صراحة على قطعية الحكم الصادر بوقف التنفيذ، إلا أنه من خلال التطبيق

---

(1) حكم المحكمه الاداريه العليا المصريه، الصادر بتاريخ 5 نوفمبر، لسنة 1955، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمه الاداريه العليا، السنة الاولى، ص 64.

(2) حكم الدائرة الاستئنافيه بمحكمة القضاء الاداري العُماني ، الصادر في الاستئناف رقم (140) لسنة 6 ق.س بجلسة 15\10\2006.

(3) نص المادة (26\ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

العملي وعمومية النصوص الناظمة لحجية الأحكام الصادرة عن القضاء، تدل على اعتبار أحكامها قطعيه وأن النص الوارد في قانون محكمة العدل العليا في المادة (26) تفسر على قاعدة المطلق يجري على إطلاقه، فإن الباحث يؤيد قطعية وحجية القرار الصادر من المحكمة فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري عن الحكم به.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يكون قطعياً بالطلب المستعجل، وكذلك بالنسبة للدفع بعدم الاختصاص أو الدفع بعدم قبول الدعوى، وغيرها من الطلبات الشكلية الأخرى التي يجب أن يفصل بها قبل قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى عدول المحكمة عما قضت به في الاختصاص وعدم القبول، وهذا لا يستقيم مع منطق الدعوى، فإذا لم تكن المحكمة بالأصل مختصة بنظر الموضوع ولائياً أو عدم قبولها الدعوى شكلاً فلا تستطيع النظر بالدعوى وما يستتبعها من طلبات ومنها طلب وقف تنفيذ القرار.

2.1.3 آثار الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن القاضي الإداري عندما يتصدى لفحص دعوى إلغاء القرار الإداري فإنه يبحث في توافر الشروط الشكلية ابتداءً، فإذا رأى أنها تحققت ينتقل إلى فحص القرار المطعون فيه موضوعا ومدى توافر مشروعيته من عدمه ثم يصدر حكمه بالإلغاء أو برفض الدعوى، ولا يملك القاضي – كما أشرنا إلى ذلك فيما سبق - إحلال إرادته محل إرادة الإدارة في إصدار القرارات.[1]

وكذلك الأمر بالنسبة لفحص الشروط الشكلية والموضوعية لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، فإذا ما تحققت تلك الشروط فإن حكمها يكون بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، وعلى الجهة مصدرة القرار أن تتوقف عن تنفيذ القرار إلى حين الفصل بالدعوى مهما طال أمد الخصومة.

---

(1) بسيوني، ولاية القضاء على أعمال الإدارة-قضاء الإلغاء، ص 327.

ولذلك فإن الآثار المترتبة على قبول الطلب والحكم بوقف تنفيذه تتمثل بوجوب الإدارة بتنفيذه بمجرد الحكم به حتى وإن قدمت عليه استئناف، ويبقى هذا الحكم يحوز حجية الأمر المقضي به.

وعليه فإننا سنتحدث في هذا الموضوع عن مدى تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، وعن مدى حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري.

1.2.1.3 **مدى تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ**

إن تنفيذ حكم وقف القرار الإداري لا يختلف عن تنفيذ الحكم الصادر بموضوع دعوى الإلغاء، ولا يميزه إلا حالة الاستعجال الذي ينفذ به هذا الحكم، وذلك تفادياً لأي ضرر قد يلحق بالطاعن ويتعذر تدارك نتائجه.

وقد نصت المادة (54) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على ذلك بالقول" على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه"[1]

كما نصت كذلك المادة (25) من قانون محكمة القضاء الإداري العماني على أن" الأحكام الصادرة بعدم صحة القرار تكون صفتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية "على الوزراء ورؤساء وحدات الجهاز الإداري للدولة المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه" ، أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية" على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها، وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك"[2].

ويستدل من هذه النصوص أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري يوجب على الإدارة تنفيذها فور صدورها دون الانتظار للفصل بالدعوى أو الطعن بها أو استئنافها.وهذا الأمر أشارت إليه المادة (20) من قانون محكمة القضاء الإداري في عُمان حيث جاء فيها أنه " لا يترتب على الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المستأنف إلا

---

(1) نص المادة (54) من قانون مجلس الدوله المصري ، رقم 47 لسنة 1972.

(2) نص الماده (25) من قانون محكمة القضاء العُماني ، رقم 91 لسنة 1999.

إذا أمرت المحكمة بغير ذلك" ، كما نصت المادة (21) من ذات القانون على أنه" يجوز الطعن في الأحكام النهائية الصادرة من الدوائر الابتدائية أو الدائرة الإستئنافيه بطريق ألتماس إعادة النظر في الحالات المقررة قانونا،..... ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك ...."[1]

وإذا كان الحكم الصادر من المحكمة بوقف تنفيذ القرار يجبر الإدارة على تنفيذ هذا الالتزام فإنه من المتصور كذلك أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري فما هي الوسائل والإجراءات القانونية التي تستطيع من خلالها المحكمة إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم؟ وسنحاول مناقشة هذين الأمرين بإيجاز.

أولا: إلتزام الإدارة مصدرة القرار بتنفيذ حكم الوقف

يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري تنفيذا كاملاً غير منقوص، وبدون تعمد أو تراخي أو إبطاء، أو التحايل على التزامها بالتنفيذ إلى حين الفصل بالدعوى فإذا أقرت المحكمة إلغاء القرار الإداري فإن الإدارة تكون ملزمه بتنفيذ حكم الإلغاء، ويتمثل واجب الإدارة في تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري بالتزام ايجابي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار، والتزام سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء يمكن إعادة إصداره. ويستلزم أمر المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري تبليغ الحكم الى الجهة الإدارية مصدرة القرار، لتقوم من جانبها بتنفيذ حكم الوقف، والتزامها بتنفيذ الحكم يعني الكف عن الاستمرار بتنفيذه إذا كانت قد بدأته، أو لا تقدم على تنفيذه إذا لم تكن قد بدأت بتنفيذه، ويستمر التزام الإدارة بحكم الوقف إلى حين الفصل في موضوع الدعوى حتى وإن أقدمت الإدارة على استئناف الحكم[2].

وبصدور الحكم من المحكمة بالوقف يستلزم ذلك تجميد وضع القرار الإداري وتلتزم الجهة المصدرة له بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث

---

(1) نص المادتين (20و21) من قانون المحكمة الإداري العُماني ، رقم (91) لسنة 1999.

(2) بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة-قضاء الإلغاء، ص 334.

أثر للقرار المحكوم بوقف تنفيذه، وهذا هو غاية إجراء الوقف.[1] ولهذا فإن حكم وقف تنفيذ القرار الإداري ليس له أثر رجعي، وإنما يتحدد أثره بما يكون عليه واقع الحال في لحظة القضاء به، دون ان يرتب أي أثر بالنسبة إلى ما تم من أعمال سابقه لم تكتمل قبل صدور حكم وقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانيا: امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار

قد تمتنع الإدارة عمدا عن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار وذلك إما بعدم التنفيذ كليا، أو تلجأ إلى التنفيذ الناقص، أو تتحايل في سبيل إعادة إصداره.[2]

وهذا الأمر فيه إهدار لمبدأ الحجية في الأحكام القضائية التي تحوز حجية الشيء المقضي به، كما أن عدم التزام الإدارة بهذا الحكم يعني عدم احترامها لسيادة القانون ومبدأ المشروعية، وهو ما يتعين أن تتنزه عنه الإدارة.[3]

وحتى يكون الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار فاعلا وتتحقق غايته لتدارك النتائج الضارة في حينه، فيجب أن يتم تنفيذ الحكم مباشرة دون إبطاء أو تحايل من جهة الإدارة. وإن كان دور القضاء الإداري محدود في إجبار الإدارة على تنفيذ الحكم كونه لا يملك إصدار أوامر أو نواهي إليها وذلك نتيجة لاستقلال القضاء عن الإدارة، إلا أن ذلك لا يعني عجز المحكمة عن اتخاذ أي إجراء إذا ما لجأ إليها المحكوم لصالحه، ولهذا قد أقر القضاء الإداري وسائل قانونية لإلزام الإدارة على تنفيذ الأحكام، فضلا عن إمكانية المحكوم له اللجوء إلى الوسائل الجزائية التي قررها المشرع في حالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو تعطيل تنفيذها.

ومن الجزاءات التي أقرها القضاء المصري جزاءات مدنيه، وأخرى جزائية، حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري بالقول" أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حاز قوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ، هو مخالفة صارخة تستوجب مسؤولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في

---

(1) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 820.

(2) بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء، ص 341.

(3) الشيخ، عصمت عبد الله، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، 2005، القاهرة، مصر، ص 10.

بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون".[1]

أما فيما يتعلق بالجزاء الجنائي فقد نصت المادة (123) من قانون العقوبات المصري المعدل سنة 1952 بالنص" يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي أستعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من أي جهة مختصة".[2]

وفي الأردن فإن المحاكم النظامية هي المختصة بتطبيق الجزاءات المدنية والجزائية في حال امتنعت الإدارة عن تنفيذ القرارات الإدارية، حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بهذا الأمر بالقول" إن محكمة العدل العليا وبحكم وظيفتها القضائية لا تملك صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها، وإن المنازعة حول التنفيذ من عدمه تدخل في اختصاص المحاكم النظامية......".[3]

وفي الشق الجزائي فإن المادة (182\1) [4]من قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 فقد نص على ترتيب مسؤولية الموظف العمومي الجزائية في حال عدم تنفيذ أحكام المحكمة بالإلغاء.

وأما في عُمان فقد نص المشرع العُماني في المادة (71) من النظام الأساسي للدولة على أن " تصدر الأحكام وتنفذ باسم السلطان ويكون الامتناع عن تنفيذها أو

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري المصريه ، الصادر في القضيه رقم 181 لسنة 5 1967.

(2) الماده (123) من قانون العقوبات المصري المعدل لسنة 1952.

(3) قرار محكمة العدل الأردنية، رقم 426\1998، (هيئة عادية)، فصل بتاريخ 18\4\1999، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، لسنة 1999.

(4) تنص المادة (182\1) من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 على أنه" كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين، أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة".[1]

كما وقد أقر قانون الجزاء العُماني في نص المادة (163) الصادر بمرسوم سلطاني رقم 7\74 المعدلة بمرسوم سلطاني رقم (75\2005) والتي تضمنت إضافة فقرة جديدة للمادة وذلك بالنص" ويعاقب كل موظف مختص أمتنع أو عطل عمدا تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم، بعد مضي أسبوعين من إنذاره بالتنفيذ على يد محضر".[2]

2.2.1.3 مدى حجية الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

إن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يتمتع بمقومات الأحكام القضائية وخصائصها ومنها الحجية، إلا أنها حجية ذات طابع خاص حيث أن نطاقها يقتصر على موضوع هذا الحكم، أي في المسألة التي فصل فيها، وهي الشق المستعجل من الدعوى وهو طلب وقف تنفيذ القرار الإداري.

وقد أقرت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري هذه الحجية بالنص "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه..."[3]

وحيث أن الأحكام الصادرة في طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية تتمتع بمقومات الأحكام وخصائصها، فهي بذلك تتمتع بتلك الحجية لأن حكم الوقف وإن لم يكن إلغاءْ للقرار المطعون فيه إلا أن اشتقاقه من دعوى الإلغاء المختصم فيها القرار ذاته لا بد أن يجعل له نفس الحجية العينية المطلقة تجاه الكافة التي يتمتع بها الحكم القاضي بالإلغاء.[4]

---

(1)المادة (71) من النظام الأساسي للدولة رقم (96/101).

(2) نص المادة (163) من قانون الجزاء العُماني الصادر بالمرسوم السلطاني، رقم (7) لسنة 1974 الفقرة الأولى" يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة كل ضابط أو كل فرد من أفراد القوة العاملة أهمل أو أمتنع عن تنفيذ طلب قانوني صادر من سلطة قضائية أو عن سلطة إدارية".

(3) الماده (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

(4) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 714.

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية بهذا الشأن أنها قالت" ..... ويحوز قوة الشيء المقضي به بالنسبة للوجه المستعجل للنزاع فقط".[1] كما سارت على هذا النهج المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث جاء في أحد أحكامها" يحوز قوة الشيء المحكوم فيه بالخصوص الذي صدر فيه، وهو الوجه المستعجل للمنازعة، طالما لم تتغير الظروف......".[2]

وفي عُمان أشارت المادة (23) من قانون محكمة القضاء الإداري هذه الحجية بالنص" تسري في شان جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بعدم صحة القرار تكون حجة على الكافة"[3]. وبهذا النص فإن المشرع العماني قد ساوى بين جميع الأحكام القضائية من حيث قوتها وحجيتها على الكافة، ومنها الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

ويترتب على الحجية التي يحوزها الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ أن تتقيد به محكمة الموضوع فيما فصلت فيه في الشق المستعجل، فلا يجوز لها العدول عنه، كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمام المحكمة من جديد طالما أن الظروف الملابسة له لم تتغير، كما يحوز الحكم الحجية في المسائل الفرعية التي فصلت فيها والسابقة على الفصل في طلب وقف التنفيذ.

أولا: حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه

إن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يمس دعوى الإلغاء ولا يفصل في أصل الحق المتنازع عليه ودون المساس بأصل الحق موضوع الدعوى، فالحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ لا يمس أصل طلب الإلغاء عند نظره موضوعاً ودون المساس بطلب الإلغاء ذاته الذي يبقى حتى يفصل فيه موضوعاً. فحكم الوقف بالنسبة لموضوع النزاع ليس قطعياً يمس أصل الحق أو يحوز حجية مطلقة، وإنما

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، قضية 399 لسنة 7 ق بتاريخ 29\1\1957- السنة 11 –بند 123.

(2) طعن المحكمة الادارية العليا المصرية ، رقم 35 لسنة 2 ق بتاريخ 14\1\1956.

(3) المادة (23) من قانون محكمة القضاء الإداري العُماني، رقم 91 لسنة 1999.

مجرد قضاء وقتي يأتي كحماية عاجلة لمن يظاهر الحق طلباته، فكل ذلك يجعله حكم محدود الأثر موقوت الحجية.

إلا أن مقتضى حيازة الحكم الصادر في طلب الوقف في خصوص موضوعه تتقيد به المحكمة، بحيث لا يجوز لها العدول عنه، كما لا يجوز لأصحاب الشأن إثارة النزاع أمامها من جديد، طالما لم تطرأ ظروف تغير من واقع الظروف التي صدر به الحكم المستعجل على أساسها.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الأمر" .... وإن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يظل حائزاً لحجية الشيء المقضي به طالما بقيت الظروف التي بنى عليها قائمه، فلا يجوز عرض هذا الحكم مرةْ أخرى على المحكمة التي أصدرته إلا إذا تغير المركز القانوني السابق للخصوم من ناحية الواقع أو من ناحية القانون، فإذا تغيرت هذه الظروف تغيراً يستوجب تعديل ذلك الحكم ففي هذه الحالة تزول الحجية عن الحكم، وبالتالي يجوز للمحكمة العدول عنه".[1]

إن الأساس القانوني لطلب وقف تنفيذ القرار الإداري في التشريع الأردني هو نص المادة (20) من قانون محكمة العدل العليا والتي يستفاد منها، أن الأصل هو أن رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا للطعن بقرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلا أنه واستثناءً على هذا الأصل العام، قد يسبق صدور الحكم في الدعوى وأثناء سيرها تقديم طلبات مستعجلة مثل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وفي هذه الحالة تصبح المحكمة ملزمة بإصدار الأحكام اللازمة في تلك الطلبات قبل التعرض لموضوع دعوى الإلغاء إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة المشار إليها آنفا. وهذا يعني أن حجية الحكم الصادر به يأخذ حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ذاتها والتي يترتب عليه حجية الشيء المقضي به وعلى الكافة. كما ويستفاد من نص المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية قطعية الأحكام الصادرة عنها على الرغم من أن

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، مشار إليه لدى السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة، ص 301.

النص جاء بصيغة العموم حيث جاء النص بالقول" يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعيا...."

وفي عُمان نجد أساس حجية الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري في نص المادة (23) من قانون محكمة القضاء وذلك بالنص" تسري في شان جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بعـدم صحة القرار تكون حجة على الكافة". وبهذا النص فإن المشرع العماني قد ساوى بين جميع الأحكام القضائية من حيث قوتها وحجيتها على الكافة، ومنها الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

ومن تطبيقات القضاء العُماني في هذا الشأن، ما جاء في أحد أحكام الدائرة الإستئنافية في محكمة القضاء الإداري العمانية بالقول" ومن حيث إن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن ما يصدر من المحكمة عند نظر الدعاوى التي يطلب فيها أصحاب الشأن بوقف التنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها تتحد طبيعتها القانونية بأنها أحكام قضائية مؤقتة وقطعية، ويجوز الطعن فيها استقلالاً، وتحوز قوة الشيء المقضي فيه وواجبة النفاذ بمجرد صدورها، وهو ما نص عليه المشروع صراحة في المادتين (22)، (23) من قانون محكمة القضاء الإداري، ومن ثم يكون لها مقومات الأحكام وخصائصها سواءً من حيث الشكل أم الأسباب المبنية عليها......"[1].

ثانياً: حجية حكم وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية سابقة على الفصل في طلب وقف التنفيذ

لا تستطيع محكمة الموضوع إعادة النظر فيما سبق أن فصلت فيه من المسائل الفرعية، لأن قضائها السابق بوقف التنفيذ يعتبر قضاءْ قطعياً تستنفذ به المحكمة ولايتها في نظر الدفوع الشكلية وغيرها من المسائل الفرعية.[2] ذلك أن النظر في طلب وقف التنفيذ لا يستقل عن دعوى الإلغاء فهو متفرع عنها، وبالتالي

---

(1) حكم الدائرة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري الصادر في الاستئناف رقم (140) لسنة (6) ق. س بجلسة 2006/10/15م.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 736.

فإن القاضي يبدأ الفحص بالأمور الشكلية ابتداء من الدفوع المثارة بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى سواء لرفعها بعد انقضاء الميعاد أو لعدم التظلم الوجوبي، وسواء كانت تلك الدفوع من النظام العام أو تلك التي يثيرها أحد الخصوم. فإن كانت المحكمة غير مختصة بالأصل أو أن الدعوى غير مقبولة شكلاً فيستتبع ذلك عدم جواز النظر في طلب وقف تنفيذ القرار.ونظراً لما يتمتع به الحكم بطلب وقف تنفيذ القرار من حجية وقطعية فيما فصل فيه فإنه يكون ملزماً للمحكمة ومقيداً لها.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن ما جاء في أحد قراراتها بالقول" ...... كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت المحكمة فيه من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب كالدفع بعدم الاختصاص القضاء الإداري أصلا بنظر الدعوى لسبب متعلق بالوظيفة أو بعدم اختصاص المحكمة أصلا بنظرها بحسب موضوعها أو بعدم قبولها أصلا لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا، إذ قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعيا فحسب بل هو نهائي وليس مؤقتا فيقيده عند نظر طلب إلغائه".[1]

2.3 الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري

يمكن من حيث المبدأ الطعن بالحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وبكافة طرق الطعن المقررة ضد الأحكام ما لم ينص على استبعاد طريق بعينه في مجال وقف التنفيذ.[2] ويلزم الطعن بالحكم الصادر في طلب الوقف في ذاته واستقلالاً عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء إذا بدا لصاحب الشأن مصلحة في إزالته، ولن يغنيه عن ذلك طعن الإلغاء.

وفي القانون المقارن نجد أن الوسيلة الأكثر شيوعاً وفاعلية بالنسبة لصاحب الشأن هي الطعن بطريق الإستئناف لأنها الأكثر تجاوباً مع الطبيعة العاجلة والمؤقتة في طلب الوقف.وقاعدة الطعن على الأحكام الصادرة في طلبات الوقف مقرره وفق

---

(1) طعن المحكمة الادارية العليا المصرية، رقم 608 لسنة 3ق- بند119- لسنة1985.

(2) كمال الدين، منير محمد. قضاء الامور الادارية المستعجلة، مصر، 1988، ص 497.

نصوص قانونية أقرها المشرع الفرنسي منذ مرسوم 1953 الى التعديل الذي صدر بالمرسوم رقم (89-642) في 7 سبتيمبر لسنة 1989.

أما في مصر فقد نصت المادة (49\1) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 على أنه" لا يترتب على رفع الطعن الى المحكمة المختصة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على انه يجوز للمحكمة ان تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

أما في قانون محكمة القضاء الإداري في عُمان فإنه لم ينص على الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرار، ولذلك فإنه يسري بشأن الطعن في هذا الحكم القواعد التي تسري على الأحكام الصادرة من المحكمة بصفة عامة وتطبيقاً للمواد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني رقم (29) لسنة 2002. حيث قضت المادة (203) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني من جواز الطعن في الأحكام الوقتية والمستعجلة وذلك استثناء من القاعدة العامة التي لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى.[1]

وفي الأردن تعد محكمة العدل العليا وفقاً لقانونها الحالي رقم (12) لسنة 1992 محكمة أول وآخر درجه بالنسبة لكل الدعاوى المتعلقة باختصاصها الذي جاء على سبيل الحصر، ولذلك فإنه لا يوجد في اختصاصها قبول الطعن بالأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، نحن ننتظر صدور قانون القضاء الإداري وفقا للتعديلات الدستورية الأخيرة التي صدرت بعام 2011 والتي تضمنت إنشاء قضاء إداري على درجتين وعندها قد يكون من اختصاص المحكمة الطعن بالأحكام الصادرة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية.

---

(1) تنص المادة (203) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني رقم (29\2002) على أنه " لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي لخصومة كلها، وذلك فيما عدا الأحكام الوقتية والمستعجلة والصادرة بوقف الدعوى والأحكام القابلة للتنفيذ الجبري والأحكام الصادرة بعدم الاختصاص والإحالة إلى المحكمة المختصة، وفي الحالة الأخيرة يجب على المحكمة المحالة إلهيا الدعوى أن توقفها حتى يفصل في الطعن".

وبهذا سيختصر هذا الموضوع على أحكام إجراءات الطعن بقرارات وقف التنفيذ في كل من فرنسا ومصر وعُمان من خلال الحديث عن الطعن في حكم وقف التنفيذ وإمكانية وقف تنفيذه، وعن الحكم في استئناف حكم وقف التنفيذ وأثر حكم الإلغاء عليه.

1.2.3 الطعن في حكم وقف التنفيذ وإمكانية وقف تنفيذه

إن الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، هو حكم قضائي، ومن ثم فهو يتمتع بخصائص الأحكام القضائية ومنها جواز الطعن فيه استقلالاً عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء من خلال المواعيد المقررة للطعن في الأحكام، شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي نهائي.[1]ودون الانتظار للحكم في موضوع الدعوى. ويلزم الحكم الصادر في طلب الوقف ذاته واستقلالاُ عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء إذا بدا لصاحب الشأن مصلحة في إزالته، ولن يغنيه عن ذلك طعن الإلغاء.[2]

وصدور حكم الإلغاء يرفع فوراً حكم الوقف وينهي وجوده بحيث يصبح وجه فصله – حكم الإلغاء- هو المعول عليه في تحديد مصير القرار الإداري المطعون فيه، ويترتب على استقلال كل من حكمي الوقف والإلغاء، من ناحية الطعن نتيجة هامة فيما يتعلق بمواعيد الطعن.

ففي فرنسا أختص الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات الوقف بميعاد قصير، كما نصت على ذلك المادة (1\9) من المرسوم الصادر في 30 سبتيمبر لسنة 1953 والتي قضت بميعاد طلب الوقف خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان الحكم.[3]

بينما المشرع المصري أعتبر مواعيد الطعن في الطعن بحكم الوقف نفس مدة الطعن بدعوى الإلغاء كقاعدة عامة في الطعون. وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية

---

(1) خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 156.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 783.

(3) المادة (1\9) من مرسوم 30 سبتيمبر لسنة 1953.

العليا المصرية في إحدى أحكامها بالقول" ..... ولم يطعن في الحكم الصادر في الموضوع خلال الميعاد القانوني .... فإن هذا الحكم يكون قد تحصن قي مواجهته"[1].

وفي عُمان فإن المشرع العماني لم يخص هذا الحكم في قانون محكمة القضاء الإداري بأي قواعد خاصة للطعن فيه، ولذلك تسري في شأنه ما تسري على الأحكام القضائية من قواعد في هذا الشأن أن ميعاد الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ يخالف ميعاد استئناف الأحكام المستعجلة في قانون المرافعات المصري والنصوص عليها في المادة (227) من وهي خمسة عشر يوماً.

وسنتناول في هذا الموضوع إجراءات الطعن في الحكم الصادر في طلب الوقف، كما سنتحدث عن وقف تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

1.1.2.3 كيفية إجراء الطعن في حكم وقف التنفيذ

إن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم صادر في الشق المستعجل من المنازعة الإدارية، ويهدف الطاعن من خلاله إلغاء القرار الإداري بصفة مؤقتة لحين البت في الدعوى الأصلية ، والقاعدة المقررة في جميع التشريعات المنظمة للتقاضي فيما يخص المسائل المستعجلة تقضي بجواز الطعن بالقرارات الصادرة بالشق المستعجل استقلالاً عن الدعوى الأصلية، لما في ذلك من أهمية طابع الاستعجال نفسه.[2] ولأن إجراءات الطعن في حكم وقف تنفيذ القرار الإداري تتطلب تحضيراً لها من قبل الطاعن حتى يقبل القضاء النظر بها شكلاً وموضوعاً وضمن مدد قانونية معينة، فإننا سنتناول هذا الأمر من خلال الآتي:

أولا : تحضير لائحة الطعن وتقديمها للقضاء الإداري

إن البحث في الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية يتعلق بالدول التي تأخذ بتعدد درجات التقاضي الإداري كما الحال في فرنسا ومصر ومن تبعها الدول في ذلك ومنها سلطنة عمان، وحيث أن طلب وقف التنفيذ من الطلبات

(1) طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 62-20 بتاريخ 23\2\1980.

(2) كمال الدين، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 479.

المستعجلة تكون خاضعة للطعن بها استقلالاً وبكافة الطرق المقررة للطعن بالأحكام ما لم يرد نص يقيدها أو يستثني طريقة طعن بعينها.

ففي فرنسا بينت النصوص القانونية الإجراءات التي تسير بها دعوى الإلغاء وكذلك إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ، وذلك بخلاف التشريعات المصرية والأردنية والعمانية .

فبينما لم يتضمن قانون مجلس الدولة المصري أي نصوص تنظم إجراءات تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أو الطعن به، إلا أنه يستفاد من نص المادة (1\49) [1] من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 أنه يجوز للطاعن أن يطلب من محكمة القضاء الإداري بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمامها بدعوى الإلغاء، فإذا أصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً في الشق المستعجل المتعلق بطلب وقف التنفيذ، فإن هذا الحكم لا يعتبر تمهيداً، بل أنه حكم قضائي قابل للتنفيذ. [2]

وكما يستفاد كذلك من نص المادة (50)[3] من ذات القانون أنه إذا كان يحق للمطعون ضده أن يطعن استقلالاً على الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أنه لا يترتب على هذا الطعن أثراً واقفاً للحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك.وينظر الطعن على مرحلتين، الأولى أمام دائرة فحص الطعون وهي دائرة مشكلة من ثلاثة مستشارين من مستشاري المحكمة تقوم بفحص الطعون المقدمة للمحكمة الإدارية العليا للنظر في جدية هذه الطعون، فإذا لم يتوافر

---

(1) تنص المادة (1\49) من قانون مجلس الدواة المصري رقم 47 لسنة 1972 على" لا يترتب على رفع الطعن الى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

(2) السنارى، محمد عبد العال، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية ،دراسة مقارنة، مطبعة الإسراء، 2003، ص 624.

(3) تنص المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أنه " لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك".

فيها ركن الجدية حكمت برفضه، وإن قدرت جديته أحالته الى إحدى دوائر المحكمة الموضوعية للنظر فيه، وفي الحالتين لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا قضت المحكمة بوقف تنفيذه. ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية في جواز الطعن في حكم وقف التنفيذ استقلالاً أمامها ما جاء في حكم لها بالقول" إن مثل هذا الطعن جائز استقلالا عن الطعن في حكم الإلغاء ذاته .... وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالا شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي، والقول بلزوم إنتظار الحكم في دعوى الإلغاء هو لزوم بما لا يلزم، فضلاً عما ينطوي عليه من مجافاة لطبائع الأشياء في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر ويخشى عليه من فوات الوقت".[1]

أما في عُمان فقد جاء في قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية كيفية إجراءات الطعن أمامها حيث نصت المادة (17) من هذا القانون على تقديم الإستئناف من ذوي الشأن خلال ثلاثين يوم من تاريخ صدور الحكم بتقرير يودع لدى أمانة سر المحكمة موقعا من محام من المقبولين للمرافعة أمام محاكم الإستئناف، ويجب أن يتضمن التقرير بالإضافة إلى البينات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم ومحال أقاماتهم أو مقارهم، موضوع الدعوى وتاريخ الحكم المطعون فيه وأسبابه والأسباب التي بني عليه الإستئناف .

كما وتشير المادة (18) من ذات القانون إلى أنه تسري في شأن الإستئناف ذاتها والإجراءات والمواعيد المتبعة بالنسبة إلى الدعوى الابتدائية المنصوص عليها في المواد (11-15) من قانون المحكمة، فبعد أن تقوم أمانة سر المحكمة بقيد الإستئناف في السجل المعد لذلك وتحصيل الرسوم المقررة وفتح ملف الدعوى، تودع فيه كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بها، وتتولى إعلان تقرير الإستئتاف ومرفقاته إلى المستأنف ضده في ميعاد لا يتجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديم التقرير، وعلى المستأنف ضده أن يودع في أمانة سر المحكمة مذكرة بالبينات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالأوراق والمستندات اللازمة وذلك خلال ثلاثين يوماً من

---

(1) طعن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 20 لسنة 3 ق بتاريخ 5\11\1955.

تاريخ إعلانه بالتقرير ومرفقاته. وللمستأنف أن يودع أمانة سر المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع المستأنف ضده رده على الدعوى، وفي هذه الحالة يكون للمستأنف ضده أن يودع مذكرة بتعقيبه على هذا الرد مع المستندات اللازمة في مدة مماثلة. وبعد إنتهاء المدد المشار إليها يحدد رئيس الدائرة الإستئنافية جلسة لنظر الدعوى، وتتولى أمانة سر المحكمة إعلان المستأنف ضده بموعد الجلسة.[1]

من خلال إستعراضنا لتلك النصوص القانونية المتعلقة بإجراءات الطعن الإداري في كل من فرنسا ومصر وعُمان، فإن الباحث يرى أن هذه الإجراءات لا تتسم وطبيعة القضاء المستعجل، إذ أنها تتسم بشيء من طول الإجراءات وخاصة في مرحلة تبادل اللوائح، الأمر الذي يؤثر سلباً على وقف التنفيذ فيما لو كان مشمولاً بهذه الإجراءات ويفقد بالتالي أهم مبرر له وهو الاستعجال المتمثل بتعذر تدارك نتائجه.

ولذا نأمل من المشرع الإداري وخاصةْ مشرعنا العماني الكريم أن يضع نصوصاً قانونية واضحة للرجوع إليها في حالة الاستعجال دون الرجوع بذلك إلى القواعد العامة تجنباً لإحداث اللبس مع فارق الغاية والنظرة ما بين دعوى الإلغاء وما يتفرع عنها، وما بين دعاوى القضاء العادي .خاصة أن القضاء الإداري هو قضاء إلغاء يهدف إلى فحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة لتحقيق المصلحة العامة وتطبيق مبدأ المشروعية.

ثانياً: تقصير مواعيد الطعن

من خلال ما تم شرحه سابقاً نجد بأن المشرع الفرنسي قد نظم طرق الطعن في أحكام وقف تنفيذ القرارات الإدارية وأفرد لها قواعد خاصة تتفق وطبيعة هذه الأحكام فقد جعل أجل ذلك خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور القرار بطلب وقف التنفيذ، وذلك وفقاً للمادة (9\1) من مرسوم 30 سبتيمبر لعام 1930 وتعديلاته. أما في مصر فلم ينظم المشرع المصري هذا الأمر، وإنما أخضعها للنصوص الواردة

---

(1) أنظر نصوص المواد من (11-18)، من قانون محكمة القضاء الاداري العمانية، رقم (91) لسنة 1999.

في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 وللقواعد العامة في قانون المرافعات المدنية والتجارية. فقد نصت المادة (3\26) من قانون مجلس الدولة المصري بالقول" لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من هذه المادة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره، وذلك بطريق البريد ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان".(1)

ومما يؤخذ على هذا النص هو ترك الأمر لتقدير رئيس المحكمة كما أنه لم يبين الحدود الزمنية لتقصير المواعيد لكامل حالات الاستعجال دون تخصيص.

وكما نصت المواد(13، و23) من قانون مجلس الدولة المصري على أن ميعاد الطعن أمام محكمة القضاء الإداري أو أمام المحكمة الإدارية العليا هو ستين يوم من تاريخ صدور الحكم.

ولهذا فإن رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري يكون في خلال ستين يوماً.(2) من تاريخ صدور الحكم وليس من تاريخ علم صاحب الشأن، وهو ذات ميعاد الطعن في القرار الإداري بالإلغاء، ويبدأ حسابه من اليوم التالي لصدور الحكم لأن يوم صدوره يعتبر مجرياً للميعاد ويقتضي بانقضاء اليوم الأخير وفقاً لقانون المرافعات المدنية والتجارية المصري.

وتنص المادة (227) من قانون المرافعات التجارية والمدنية المصري رقم (13) لسنة 1968 على" ميعاد الاستئناف أربعون يوماً ما لم ينص القانون على غير ذلك، ويكون الميعاد خمسة عشر يوماً في المواد المستعجلة أياً كانت المحكمة التي أصدرت الحكم".(3)

---

(1) نص المادة (3\26) من قانون مجلس القضاء المصري، رقم (47) لسنة 1972 .

(2) السنارى، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص625.

(3) نص المادة (227) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري، رقم 13 لسنة 1968.

لكنه من الملاحظ أن ميعاد الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ يخالف ميعاد إستئناف الأحكام المستعجلة في قانون المرافعات المصري.كما أشرنا إلى ذلك سابقاً.

وفي عُمان فإنه على الرغم من طابع الاستعجال في شان طلب وقف التنفيذ والحكم الصادر به، إلا أن المشرع العماني لم يخص إستئناف هذا الحكم بميعاد أقصر من ميعاد استئناف الأحكام الخاصة بصفة عامة والمنصوص عليها في المادة (17) من قانون محكمة القضاء الإداري العُمانية، ولهذا تكون المواعيد المقررة عند إستئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

وبالرجوع الى أحكام نصوص قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني نجد بان المادة (214) من القانون قد نصت على" ميعاد الاستئناف ثلاثون يوماً ما لم ينص القانون على غير ذلك، ويكون الميعاد خمسة عشر يوماً في المواد المستعجلة أياً كانت المحكمة التي أصدرت الحكم،..." إلا أنه وبالرجوع إلى أحكام محكمة القضاء الإداري العمانية فإنها تخضع استئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لذات الميعاد المقرر لاستئناف أحكام المحكمة بصفة عامة وهي ثلاثون يوماً.

ويرى الباحث من خلال ما تقدم أن مواعيد الطعن في الأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري لا تتناسب وطبيعة الاستعجال التي من أجلها تم قبول الطعن بوقف تنفيذ القرار الإداري وهو مبرر تقديمه استقلالا للطعن به، ولذلك نأمل أن يوضح المشرع الإداري بنصوص قانونية صريحة ميعاد الطعن بالأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرار، وخاصةْ مشرعنا العماني الكريم وأن تكون هذه المدد قصيرة بحيث تحقق الغاية المرجوة من طلب الطعن في وقف التنفيذ لما لذلك أهمية تجعل من نظام وقف التنفيذ متميزاً من حيث الطعن واستقلالاً عن مواعيد الطعن بالقرار الصادر في دعوى الإلغاء.

2.1.2.3 وقف تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ

سبق وأشرنا أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ له كافة خصائص الأحكام القضائية حيث يحوز الحجية فيما قضى به في الشق المستعجل، وكافة المسائل الفرعية إضافة الى قابليته للطعن فيه استقلالاً عن الحكم في دعوى الإلغاء، وهذا يستتبع خضوع الحكم في طلب وقف التنفيذ لنظام وقف التنفيذ المعمول بالنسبة لكافة الأحكام القضائية

وبما أن الأصل العام أن الطعن في القرار الإداري لا يوقف تنفيذه، فإن الطعن بالأحكام الإدارية لا تأثير لها على نفاذه.[1] وذلك إعملاً لمبدأ الأثر غير الموقوف للطعن في الأحكام. إلا أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بغير ذلك استثناءً من هذا المبدأ

وفي فرنسا - ولا يوجد له مثيل في مصر- يوجد نظام خاص ذو طابع استثنائي وعاجل يسمح بوقف تنفيذ الحكم القاضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه على وجه السرعة وذلك لإنهاء آثاره وإعادة الحياة إلى القرار الموقوف تنفيذه لدواعي المصلحة العامة، وانطلاقاً من كون نظام الوقف هو بالأصل إستثنائي.[2] وقد أجازت المادة (23) من مرسوم (28) نوفمبر 1953 لمستأنفي الحكم الصادر بالوقف أن يرفقوا باستئنافهم طلباً بإيقاف تنفيذ هذا الحكم، وهذا الطلب يقدم بصحيفة مستقلة طبقاً للمادة (2\123 لائحي) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية، حيث خولت رئيس القسم القضائي في هذه الحالة، أو مستشار بالقسم القضائي يفوضه في ذلك، سلطة إصدار أمر غير مسبب بوقف فوراً بصفه مؤقتة حتى يفصل في الإستئناف تنفيذ حكم الوقف. وبعد إنشاء المحاكم الإدارية الإستئنافيه وبدء مباشرتها لإختصاصاتها منذ عام 1989 فقد أضافت المادة (124 لائحي) بمرسوم سبتيمبر تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإستئنافية، لتخول هذه المحاكم اختصاص الإيقاف المؤقت للأحكام القاضية بالوقف لحين الفصل في الإستئناف

(1) خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 161.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 805.

المقام ضد أحكام المحاكم الإدارية إذا طلب المستأنفون ذلك وتبين أن الوقف من شانه أن يضر إضراراً بالغاً بالمصلحة العامة أو بحقوق المستأنفين.[1]

وفي مصر نجد بأن المشرع المصري ومن خلال نص المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 قد إستثنى ذلك الأمر فيما إذا أمرت دائرة فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا أو محكمة القضاء الإداري على حسب الأحوال بذلك، إذ نصت المادة على" لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك، كما لا يترتب على الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك".[2]

وحتى يكون طلب وقف تنفيذ الحكم مقبولاً فإنه يتعين أن تنطوي عليه عريضة الطعن، أو أن يقدم استقلالا في ميعاد الطعن في الحكم، فإذا لم تنطوي عليه صحيفة الطعن أو قُدّم بعد انقضاء مواعيد الطعن عُدّ غير مقبول. وقضي بوقف تنفيذ الحكم وإن كان جوازياً للمحكمة إلا أن سلطتها في قبوله ليست مطلقةً من كل قيد، وإنما يتعين أن يتوافر في طلب وقف تنفيذ الحكم ما يبرر هذا الوقف.[3] فالمحكمة تتقيد حين قضائها بوقف تنفيذ الحكم بذات ضوابط وقف تنفيذ القرار الإداري المتمثلة في شرطي الاستعجال والجدية، فحتى يقضى بوقف تنفيذ الحكم ينبغي أن يكون من شأن تنفيذه ترتيب آثار يتعذر تدارك نتائجها إذا ما تم إلغاء الحكم فيما بعد. فإذا تخلف أي من الضابطين السابقين أو كليهما قضت المحكمة برفض وقف تنفيذ الحكم إعملاً للأصل العام المقرر في الأثر غير الواقف للطعن في الأحكام والذي بموجبه لا يترتب على مجرد الطعن في الأحكام وقف لتنفيذها.

---

(1) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 812-815.

(2) نص المادة (50) من قانون مجلس الدولة المصري، رقم (47) لسنة 1972.

(3) خليفه، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، ص 162.

وعند استقراء نصوص مواد محكمة القضاء الإداري العمانية فإن نص المادة (20) منه تنص في فقرتها الثانية على " لا يترتب على الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المستأنف إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك"[1].

فمن خلال تلك المادة فإن المشرع العماني لم يشترط شروطاً معينة لوقف تنفيذ الحكم المستأنف بعكس ما أقره بشان وقف تنفيذ القرار الإداري الذي أشترط أن يطلب المدعي ذلك في عريضة الدعوى وأن يتضح من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها، كما نصت ذلك المادة (19) [2] من ذلك القانون.

إلا أنه وبالرجوع إلى محكمة القضاء الإداري العُمانية نجد بأن قضائها أستقر على أن نظر طلبات وقف تنفيذ الأحكام المطعون فيها لا يتم إلا بناءْ على طلب المستأنف ذلك في تقرير الاستئناف، وفي هذا الشأن أشارت الدائرة الإستئنافية بالمحكمة في حكم لها بالقول" ولئن أجازت المادة (20) من قانون محكمة القضاء الإداري للدائرة الإستئنافية بها أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم المستأنف دون إلزامها

---

(1) نص المادة(20\2) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية، رقم (19) لسنة 1999.

(2) المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (99/91) والمعدّلة بالمرسوم السلطاني رقم (2009/3) نصت تلك المادة على أنه: " لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، ومع ذلك يجوز لصاحب الشأن طلب وقف تنفيذ القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى، وعلى الدائرة المحال إليها الدعوى أن تبت في هذا الطلب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإحالة أو من تاريخ تقديم الطلب إليها أثناء سير الدعوى بحسب الأحوال، ولا تقضي بوقف تنفيذ القرار إلاّ إذا رأت من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جديه، وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها " .

وقد كانت المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري قبل تعديلها بالمرسوم السلطاني رقم (3م2009) تنص على أنَّه : " لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ورأت المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جديه، وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها ".

بذكر أسباب ذلك الأمر، فإنه من المبادئ المستقر عليها العمل القضائي وجوب تسبيب الأحكام والقرارات القضائية ما لم ينص صراحة على غير ذلك .....، فإذا تبين للمحكمة من الإطلاع على تقرير الاستئناف ومن ظاهر الأوراق أن طلب وقف تنفيذ الحكم المستأنف يقوم على ما يبرره فإنها تأمر بوقف تنفيذه".[(1)]

ولا يتصور أن توقف المحكمة تنفيذ الحكم المستأنف إلّا إذا كان صادراً بوقف تنفيذ القرار، لأنه يترتب عليه وقف آثار القرار مؤقتاً، ولذلك يحق للمحكمة وقف تنفيذ هذا الحكم إذا تراءى لها عدم صحة ما قضي به، أما إذا صدر الحكم برفض طلب وقف التنفيذ فإن ذلك لا يرتب أي أثر في القرار، وبالتالي لا سبيل للمستأنف إلا أن يطلب إلغاء هذا الحكم والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

ويرى الباحث أنه لا حاجة لإصدار حكم في طلب وقف تنفيذ الحكم المستأنف، طالما أن هذا الحكم غير قابل للطعن فيه أمام محكمة أعلى، وهو بطبيعته حكم مؤقت ينتهي بإصدار حكم في موضوع الإستئناف، فلا يكون هناك مبرراً لهذا الحكم، لا سيما وأنه يعد جهداً إضافياً لعمل القاضي ، ولهذا فإن الباحث يرى أن يكتفى عند البت في طلب وقف تنفيذ الحكم أن تصدر الدائرة الإستئنافية حكماً قضائياً يثبت في محضر الجلسة. بعكس الإثبات في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، إذ يتعين إصدار هذا الحكم لأنه يكون قابلاً للطعن فيه استقلالاً أمام الدائرة الإستئنافية، فهو محل رقابة قضائية أمام المحكمة الأعلى، مما يستوجب أن يصدر حكماً مستوفياً لمقومات الأحكام ومسبباً تسبيباً كافياً ولازما.

2.2.3 الحكم في إستئناف حكم وقف التنفيذ وأثر حكم الإلغاء عليه

إن حجية الحكم الصادر في طلب الوقف لا تتعدى نطاق موضوعه- كما أشرنا إلى ذلك سابقاً- فهو يحوز قوة الشيء المحكوم فيه في الخصوص الذي صدر فيه، وهو الوجه المستعجل للمنازعة، وهو بالتحديد تعطيل سريان القرار المطعون فيه مؤقتاً لحين الفصل في دعوى إلغائه. وأنه من المتصور استئناف الحكم

---

(1) حكم الدائرة الإستئنافية بمحكمة القضاء الإداري العمانية الصادر في الإستئناف، رقم 5 لسنة 2 قضائية بجلسة 11\5\2002.

الصادر في طلب وقف التنفيذ وخاصة في الأنظمة التي تأخذ بتدرج القضاء، وإن كل تلك الإجراءات هي مرهونة ابتداءً برفع دعوى الإلغاء على ما يتبع بالأصل الفرع ، وأن طلب الوقف ما هو إلا فرع من دعوى الإلغاء فإن الحكم في دعوى الإلغاء له أثره على الحكم في طلب وقف التنفيذ إما بالتأيد أو بالرفض.

وهذا ما سنبحثه في هذا الموضوع، نخصص الأول للحديث عن الحكم في الإستئناف الصادر في طلب وقف التنفيذ، والثاني في أثر الحكم في دعوى الإلغاء على الحكم في طلب وقف التنفيذ.

1.2.2.3 الحكم في استئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

يقبل الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فيه أمام المحكمة الإدارية الأعلى وذلك من الصادر ضده الحكم، فإذا كان صادراً بالرفض فإن للمدعي الطعن عليه، وإذا كان صادراً بالقبول فإن للإدارة الطعن عليه.[1]

وفي فرنسا فإن المشرع قد نظم طرق الطعن في أحكام وقف التنفيذ وأفرد لها قواعد خاصة تتفق وطبيعة هذه الأحكام، فإن الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ أختصها المشرع الفرنسي بميعاد قصير قدره خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الحكم وذلك بموجب نص المادة (9\1) من مرسوم 30 سسبتيمبر 1953- المشار إليها سابقا- .

أما في مصر فإن المشرع المصري لم ينظم صراحة في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة طرقاً للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، بل أنه لم ينص بالأصل على ما إذا كان هذا الحكم يجوز الطعن فيه من عدمه، ولكن المحكمة الإدارية العليا المصرية أستقر قضاؤها على جواز الطعن في حكم وقف التنفيذ استقلالاً أمامها.[2] ولهذا فإنه يجب رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ في خلال ستين يوماً من تاريخ صدور

---

(1) فودة عبد الحكيم، الخصومة الإدارية – أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 409.

(2) السنارى، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ص 624.

الحكم وليس من تاريخ علم صاحب الشأن، وهو ذات ميعاد الطعن في القرار الإداري بالإلغاء . وفي هذا جاء في حكم للمحكمة الإدارية المصرية بالقول" إن مثل هذا الطعن جائز استقلالاً عن الطعن في حكم الإلغاء ذاته، ..... وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي....".[1]

وفي الأردن فإن قانون محكمة العدل الأردنية الحالي رقم (12) لسنة 1992 لم يأخذ بهذا الأمر على اعتبار أن اختصاصات المحكمة في المادة التاسعة، وأن قضائها على درجة واحدة.

وعلى ضوء التعديلات الدستورية التي أوجبت إنشاء قضاء إداري على درجتين فقد أشار مشروع القضاء الإداري الأردني لعام 2012 إلى ذلك الأمر حيث نص في المادة السادسة من مشروع القانون على أنه :

"أ- تختص المحكمة الإدارية الابتدائية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتا إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

ب- يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية الابتدائية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

ج- للمحكمة الإدارية الابتدائية أن تلزم طالب اتخاذ الإجراء المستعجل بتقديم كفالة وفقا لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية.

---

(1) طعن المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم20 لسنة 3 ق، بتاريخ 5\11\1955.

د- إذا أسقطت الدعوى وفقاً أحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقا لأحكام هذا القانون فعلى المحكمة الإدارية الابتدائية أن تتخذ ما يلزم من إجراءات لإلغاء مفعول ذلك القرار."

كما نصت المادة الثامنة والعشرين من المشروع على أنه "تختص المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالنظر في الطعون التي ترفع إليها في جميع الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية الابتدائية، وتنظر في الطعون من الناحيتين الموضوعية والقانونية."

كما ونصت المادة الواحدة والثلاثين من ذات مشروع القانون على أنه " لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى ولا تنتهي بها الخصومة إلا بعد صدور الحكم المنهي للخصومة كلها، ويستثنى من ذلك:

1- القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة.

2- القرارات القاضية برفض طلبات التدخل في الدعوى.

3- القرارات التي ترفع يد المحكمة عن متابعة نظر الدعوى."[(1)]

وبهذا يكون المشرع الأردني قد أقر بالطعن في طلبات الأمور المستعجلة ومنها طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ونحن بانتظار صدور القانون ومروره بمراحله الدستورية فيما إذا ما تم اعتماد صيغة المشروع ام التعديل فيها.

وفي عُمان لا تختلف إجراءات وقواعد إصدار الحكم الإستئنافي في استئناف حكم وقف تنفيذ القرار الإداري عن إجراءات أي حكم يصدر في الإستئنافات التي تقام أمام الدائرة الإستئنافية، فإذا تبين لها قبول الاستئناف شكلاً قامت بنظر الموضوع، ثم تتبع المحكمة في إصدار الحكم ذات القواعد اللازمة لصحة الأحكام المنصوص عليها في قانون محكمة القضاء الإداري طبقاً للمواد (162 وما بعدها) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني .[(2)] ويكون حكمها إما بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، أو تحكم بإلغاء هذا الحكم إذا تراءى لها ذلك.

---

(1) المواد (6، و28، 31) من مشروع قانون القضاء الإداري الأردني لعام 2012، المنشور بجريدة الرأي الأردنية، في يوم الأربعاء، بتاريخ 15 فبراير 2012.

(2) التوبي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني- دراسة مقارنة،ص221.

ومن الجدير بالذكر أن سلطة الدائرة الإستئنافية وهي- محكمة الطعن- لا تقتصر أحكامها على الحكم بتأيد الحكم المستأنف أو إلغائه، بل تمتد لتشمل الحكم بوقف تنفيذ القرار في حالة رفض وقفه من قبل محكمة أول درجة فإذا حكمت الدائرة الإستئنافية بتأييد الحكم المستأنف القاضي بوقف تنفيذ القرار فإن الوقف يستمر حتى الفصل نهائياً في موضوع الدعوى، ولكن يختلف الوضع في حالة رفض الحكم المستأنف وقف التنفيذ، فإذا قضت الدائرة الإستئنافية بإلغاء هذا الحكم فإن ذلك يسبغ القضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه.[1]

وقد عزت الدائرة الإستئنافية سبب تصديها بالفصل في الطلب المستعجل من الدعوى إلى استنفاذ محكمة أول درجة ولايتها في الفصل في هذا الطلب، حيث جاء في إحدى أحكامها القول" .... ومن حيث إن الدائرة الابتدائية الثالثة استنفذت ولايتها بالفصل في الطلب المستعجل من الدعوى، وقد انتهت الدائرة الإستئنافية إلى بطلان القرار القضائي المطعون فيه، فإنه يتعين عليها القضاء مجدداً في الطلب المستعجل عملاً بحكم المادة (228) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية[2]......، ومن حيث أن طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه توافرت فيه ركن الجدية والاستعجال مما يتعين الحكم بوقف تنفيذه".[3]

ومع ذلك فإنه إذا كان للدائرة الإستئنافية سلطة تقديرية في نظر الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، إلا أن هذه السلطة تتقيد في حالة صدور حكم من محكمة أول درجة في موضوع الدعوى قبل الفصل في الطعن في الحكم

(1) التوبي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني- دراسة مقارنة ص 222.

(2) تنص المادة (228) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية العُماني على" إذا كان الحكم المستأنف صادراً في الموضوع ورأت المحكمة التي تنتظر الاستئناف أن هناك بطلاناً في الحكم أو بطلانا في الإجراءات أثر في الحكم، تقضي بإلغائه وتحكم في الدعوى، أما إذا كان صدراً بعدم الاختصاص أو بقبول دفع فرعي ترتب عليه منع السير في الدعوى، وحكمت المحكمة التي تنظر الاستئناف بإلغاء الحكم وباختصاص المحكمة أو برفض الدفع الفرعي وبنظر الدعوى، وجب عليها أن تعيد القضية الى محكمة الدرجة الأولى للحكم في موضوعها".

(3) حكم الدائرة الإستئنافية العمانية في الإستئناف رقم 139،و140 لسنة 6 ق. س الصادر بجلسة 15\10/ 2006.

الصادر في طلب وقف التنفيذ. ويترتب على ذلك أنه في حال صدر الحكم في موضوع الدعوى أصبح الطعن في الحكم الصادر في الطلب المستعجل منه غير ذي موضوع، ولا تملك الدائرة الإستئنافية في هذه الحالة إلا الحكم باعتبار الخصومة منتهية في الاستئناف، ولكن يمكن لذوي الشأن الطعن من جديد في الحكم الصادر في موضوع الدعوى كسائر الأحكام القضائية وفقا~ للقواعد والإجراءات المعمول بها في هذا الشأن. وتطبيقاً لذلك قضت الدائرة الإستئنافية العمانية في حكم لها بالقول" .... وحيث إن حكم وقف التنفيذ هو حكم وقتي يقف أثره ويسقط من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى، وحيث أن الدائرة الابتدائية الثانية قد حكمت في موضوع الدعوى فقضت بعدم صحة القرار المطعون فيه، ومن ثم يكون الاستمرار في نظر الاستئناف المرفوع على حكم وقف التنفيذ غير ذي موضوع يتعين معه الحال كذلك القضاء باعتبار الخصومة منتهية".[1]

2.2.2.3 أثر الحكم في دعوى الإلغاء على الحكم في طلب وقف التنفيذ

يتجمد وضع القرار الإداري بحكم وقف التنفيذ وطوال فترته، لكن مصيره لا يحسم نهائياً إلا بالفصل في دعوى الإلغاء. وبالفصل في هذه الدعوى ينقضي فوراً حكم الوقف، ليكون حكم الإلغاء هو المصدر المباشر لوضع القرار،[2] فإذا قضي بالإلغاء زال القرار نهائياً من الوجود وبأثر رجعي من لحظة صدوره، وإن رفض طلب الإلغاء بإعادة القرار إلى السريان كحاله من قبل الوقف.وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في أحد أحكامها بالقول" ما الوقف إلا إلغاء مؤقت يدوم ما دامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع ولم يفصل فيها بحكم موضوعي، فإن فصل أرتفع حكم الوقف في الحال وترك القرار الإداري لمصيره الذي عينه الحكم الموضوعي. فإذا صدر الحكم برفض الدعوى، عاد القرار الإداري إلى الوجود بعد أن أرتفع حكم الوقف. وإذا صدر الحكم بالإلغاء اختفى القرار نهائياً من

---

(1) حكم الدائرة الإستئنافية العمانية في الإستئناف رقم 1 لسنة 2ق . س الصادر بجلسة 2001\12\8.

(2) عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص 815.

الوجود، لا بمقتضى حكم الوقف الذي أرتفع، بل بمقتضى حكم الإلغاء الذي صدر".[1]

فجعل مصير القرار النهائي مرهون بوجه الفصل في دعوى الإلغاء يعني بالتحديد أن وجوده في ذاته لم يحسم بعد بحكم وقف التنفيذ، وليس له فيها القول بالفصل. والحكم بوقف التنفيذ لا يؤثر على قرار المحكمة في موضوع الدعوى، كون وقف التنفيذ ما هو إلا إجراء مستعجل اقتضته الضرورة، وهي الخشية من عدم تدارك النتائج التي قد تنجم عن تنفيذ هذا القرار، لذلك فقد تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا أنها بنتيجة الحكم قد تقضي برد الدعوى ولا تقوم بإلغاء القرار. [2] ومع ذلك فإن الحكم الصادر بموضوع الدعوى سواء قضى بإلغاء القرار أو برد الدعوى، فإنه وفي الحالتين يكون هو الأجل الذي ينتهي به قرار وقف التنفيذ، إذ أن من طبيعة وقف التنفيذ انه قرار مؤقت ينتفي الوجود القانوني له ويزول كل أثر له إذا قضى برفض الدعوى موضوعاً [3]

فقاضي الموضوع إن حكم بإلغاء القرار الموقوف تنفيذه، فإن ذلك يعني أن الإلغاء المؤقت أصبح إلغاءْ دائماً، أي أن حجية الإلغاء أصبحت مطلقة ودائمة. وإن المحكمة وبنظرتها الأولية لأسباب الإلغاء قد تقضي بوقف التنفيذ، وفي ذات الدعوى تتوصل إلى قناعة بان القرار الإداري والذي سبق أن أوقفت تنفيذه يقوم على أسس قانونية مشروعه وسليمة لا تستوجب إلغاؤه، مما ترد المحكمة الدعوى وإلغاء قرار وقف التنفيذ الذي أصدرته فيما سبق. ومن هنا يظهر عدم تأثر المحكمة بالقرار الذي أصدرته في الطلب المستعجل.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، في القضية رقم 803 لسنة 5 ق بلسنة 6 بند 581، تاريخ 11 \4\1951.

(2) العلوان، وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين ، ص115.

(3) الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، إمتيازات الإدارة العامة، ص 111.

كما أن الحكم بإلغاء القرار الإداري كنتيجة لدعوى الإلغاء، هو إعدام هذا القرار بأثر رجعي وهدمه من أساسه واعتباره كأنه لم يكن.[1] ولا حاجة لتدخل الإدارة لسحبه ودون أن يكون لذلك أثر رجعي ، كما يترتب على إلغاء القرار الإداري هدم ما بني عليه من تصرفات قانونية عملاً بقاعدة_ما بني على باطل فهو باطل_ ومن تطبيقات محكمة العدل الأردنية بهذا الشأن ما قضت به في إحدى أحكامها بالقول" إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة، وحجيتها تعتبر من النظام العام، وإذا ما حكم بإلغاء القرار فإن الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت تلك النتائج، ذلك أن ولاية الإلغاء تنطوي على عنها الوجود القانوني للأمر المشكو منه بحيث يترتب على الإدارة التزامين أساسيين : أولهما التزام إيجابي يقتضي من الإدارة أن تتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار الإداري الملغي، وثانيها التزام سلبي يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الإداري الملغى".[2]

كما أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يؤثر في دعوى الإلغاء إذا قررت المحكمة عدم وقف التنفيذ فيما لو لم تتوفر في الطلب الشروط الشكلية أو الموضوعية لقبوله، أما تأثير الحكم الصادر بموضوع الإلغاء على حكم الوقف فينتهي بانتهاء الدعوى الأصلية إذ أن القرار الصادر في الدعوى الأصلية سواء كان بالإلغاء أم برد الدعوى، ينتهي معه أجل الحكم بوقف التنفيذ.

من هنا نجد مدى الترابط ما بين وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء. وأن إسقاط الدعوى يستتبع بالضرورة إسقاط وقف التنفيذ، والتنازل عن دعوى الإلغاء ينسحب أثره الى الطعن في الحكم الصادر في وقف التنفيذ عن ذات الموضوع، وكذلك

---

(1) القبيلات،حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى ، 2011، ص 477.

(2) قرار محكمة العدل العليا، رقم 233\1988، فصل بتاريخ 1\1\1988،(هيئه عادية)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، عدد 4 سنة 1989، ص 664.

الأمر لمواعيد الطعن فهي واحدة في كلا الأمرين ، فإذا قدم طلب وقف التنفيذ بعد فوات ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء ذاتها رد الطلب شكلا.

ومن مقتضيات الحكم القضائي الذي يتمتع بحجية مطلقة وعلى الكافة فإن الحكم الصادر بدعوى الإلغاء يكتسب الحجية المطلقة فيما حكم به، وهذا الحكم القطعي يوجب على الإدارة أن تنفذه وأن تعيد الوضع إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار الإداري، كما يجب عليها أن لا تتحايل على هذا الحكم بإصدار قرار جديد غير القرار الموقوف تنفيذه ولكنه بنفس الموضوع.[1]

(1) عبد الباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري، ص824.

الخاتمة

لقد جاءت هذه الدراسة للبحث في موضوع يشعر الباحث أنه لم يأخذ حقه من الدراسة والتحليل وبخاصة في الدول محل المقارنة، وذلك نتيجة لحداثة القضاء الإداري وتطبيقاته بشكل عام في هذه الدول، وقد جاءت الرسالة بعنوان "أحكام وآثارِ وقف تنفيذ القرار الإداري في كل من القانون الأردني والقانون العُماني-دراسة مقارنة" وهي - وفقاً لما يعلم الباحث- الأولى من نوعها التي تجري في إطار المقارنة ما بين القانونين الأردني والعماني في هذا السياق.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها على النحو التالي:

النتائج

1. يعتبر نظام وقف تنفيذ القرار الإداري بمثابة استثناء على الأصل وهو مبدأ الأثر غير الواقف لدعوى الإلغاء وقد أجاز المشرع الفرنسي، والمصري، والأردني، والعماني، وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، على سبيل الاستثناء الذي لا يجوز التوسع فيه، أو القياس عليه.
2. تظهر أهمية طلب وقف تنفيذ القرار الإداري في الكثير من الأحيان، بحل النزاع ودياً بين ذوي الشأن، والجهة الإدارية قبل الفصل في موضوع النزاع، ولذا يوصف نظام وقف التنفيذ بأنه وسيلة توازن بين المصالح الفردية والعامة، ويهدف إلى تلافي النتائج الخطيرة التي تترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون به كما أنه يجنب الأفراد بطء إجراءات التقاضي في كثير من الأحيان
3. استخدمت التشريعات المقارنة صفة نهائية القرارات الإدارية التي يمكن الطعن بها، وطلب وقف تنفيذها وهو ما يؤيده الباحث.
4. هناك من القرارات الإدارية ما يجوز الطعن بها وبالتالي طلب وقف تنفيذها، وهناك من القرارات ما لا يجوز الطعن بها أو طلب وقف تنفيذها وفي مقدمتها ما يعرف بأعمال السيادة.

5. لقبول النظر في طلب وقف التنفيذ، لا بد من توافر شروطه، وهي على نوعين، شروط خاصة بالقرار ذاته (قابلية القرار للتنفيذ، قابليته للإيقاف) وشروط خاصة بطلب وقف التنفيذ (شرط اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء، شرط الاستعمال وشرط الجدية).
6. لم تنظم التشريعات المقارنة تعريفاً محدداً لمفهوم الاستعجال، ولهذا فإن كل مشرع وضع معايير محددة لمفهومه في نصوص القوانين الناظمة له، وذلك بما يتلاءم وطبيعة الاستعجال وهي حماية الحق من الضياع.
7. يتطلب شرط الجدية أن يكون هناك احتمال لأحقية الطاعن في طلبه في عريضة الدعوى، وبغض النظر عن كون الاحتمال محقق أو غير محقق، ويترك للقاضي الإداري صلاحية تقدير توافره وبصفة مستعجلة ولم يرد شرط الجدية إلا في قانون مجلس الدولة الفرنسي أما في باقي التشريعات محل المقارنة فإنه يستنبط من مجمل النصوص المتعلقة بموضوع وقف التنفيذ.
8. يترتب على مخالفة الإدارة أو امتناعها عن تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ، جزاءات مدنية وجزائيه ، تماماً كما هو الحال عندما تمتنع الإدارة عن حكم الإلغاء.
9. يمكن الطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وبكافة طرق الطعن، ما لم ينص على استبعاد طريق بعينه في مجال وقف التنفيذ، وتبقى وسيلة الاستئناف هي الأكثر تجاوباً مع الطبيعة العاجلة والمؤقتة لطلب الوقف ما عدا الأردن.
10. رتبت غالبية التشريعات المقارنة، ومنها التشريع العماني آلية وكيفية إجراءات الطعن في حكم الوقف أما في الأردن فلا مجال للطعن بهذا والحكم لعدم وجود محاكم أدارية غير محكمة العدل العليا ولغاية كتابة هذه السطور.
11. نظم المشرع الفرنسي طرق الطعن في أحكام وقف التنفيذ، وافرد لها قواعد خاصة تتفق وطبيعة هذا الحكم واختصها بميعاد قصير وقدره ب(15) يوماً من تاريخ الإعلان، بعكس التشريعات الأخرى والتي أدمجتها بمدد الطعن بدعوى الإلغاء وهي (60) يوماً.

التوصيات

1. يوصي الباحث بتضمين القانونين الأردني والعُماني لفكرة استمرارية القرار الإداري وقابليته للتنفيذ كشرط لقبول طلب وقف التنفيذ، كونه شرط منطقي ومستخلص من كون القرار الإداري يجب أن يكون نهائياً حتى يُقبل الطعن فيه.
2. يقترح الباحث أن ينص المشرع الأردني بشكل صريح على ضرورة التلازم بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء، ولم يجد الباحث في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية ما يشير إلى وجوب هذا التلازم والاقتران بين طلبي الإلغاء ووقف التنفيذ صراحة، لذا يتمنى على المشرع الأردني الكريم ضرورة النص على هذا التلازم في صلب القانون.
3. لم تشر النصوص المنظمة لنظام وقف التنفيذ في كل من مصر والأردن بشكل صريح ومباشر إلى ركن الجدية، لذا يقترح الباحث على المشرعين المصري والأردني النص على هذا الركن لأهميته، أسوةْ بالمشرع الفرنسي.
4. يوصي الباحث المشرع العماني بالنص على الطعن في الأحكام الصادرة في طلبات وقف التنفيذ، فهو لم ينص عليها لذلك فإنه يسري بشأن الطعن في هذا الحكم القواعد التي تسري على الأحكام الصادرة من المحكمة بصفة عامة، ونتمنى على مشرعنا الكريم أن يحذو حذو المشرعين الفرنسي والمصري، وذلك تجنباً للاجتهاد في هذا الأمر الهام، أو اللجوء إلى النصوص القانونية الأخرى التي من الممكن أن لا تتناسب وطبيعة وقف التنفيذ.
5. يوصي الباحث أن يتضمن مشروع قانون القضاء الإداري في الأردن، ما نصت عليه التعديلات الدستورية الأخيرة لعام 2011، إنشاء قضاء إداري على درجتين وذلك للطعن بالأحكام المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، وكذلك النص على القواعد والإجراءات اللازمة لتلك الطعون.
6. يوصي الباحث المشرع العماني بسرعة وضع قواعد خاصة للطعن في الحكم الصادر في طلبات الوقف الإداري، تحقيقاً لما لهذا الحكم من خصوصية واستقلالية عن الأحكام التي تصدر في الدعاوى العادية. إذ لم يخص المشرع

العماني الحكم الصادر في طلبات الوقف الإداري بأي قواعد خاصة للطعن فيه، ولذلك تسري في شأنه ما تسري على الأحكام القضائية من قواعد في هذا الشأن.

7. يوصي الباحث المشرع العماني بأن يختص استئناف حكم الوقف بميعاد أقصر من ميعاد استئناف الأحكام بصفة عامة، إذ أن ميعاد استئناف الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ثلاثون يوماً من تاريخ صدور الحكم، وهذا لا يتفق وطبيعة الاستعجال، لذا نتمنى من مشرعنا الكريم ضرورة تقصير الميعاد بما يتناسب وطبيعة الاستعجال أسوةً بالمشرع الفرنسي.

المراجع

ابن منظور، جمال الدين (1997). **لسان العرب**، المجلد الخامس، طبعة 1، بيروت، لبنان.

أبو زيد، فهمي مصطفى (1998) **القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء**، الجزء الأول، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، مصر

أبو زيد، فهمي مصطفى، (1986). **القضاء الإداري ومجلس الدولة - المرافعات الإدارية**، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.

بسيوني، عبد الله عبد الغني (1980). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة- قضاء الالغاء-** منشأة معارف الإسكندرية، مصر

بسيوني، عبد الله عبد الغنى، (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة قضاء الإلغاء**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

بسيوني، عبدالغني، (2006). **وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية،ط 3 .

التوبي سعيد بن خلف بن سالم، (2007). **وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري العماني- دراسة مقارنة**، المشرف الدكتور محمود سامي جمال الدين، قدمت هذه الرسالة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة السلطان قابوس، عمان.

جابر، حسين عبد السلام، (1989). **الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة**، دار النهضة: القاهرة، مصر.

جمال الدين سامي، (1993). **أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري**، ط5، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.

جمال الدين سامي، (2004). **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، ط1، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008). **وقف تنفيذ القرار الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1.

خليفه عبد العزيز عبد المنعم، (2006). **قضاء الأمور الإدارية** المستعجلة دار الكتب القانونية، مصر.

راتب، محمد علي، ومحمد، نصر الدين كامل؛ ومحمد، فاروق راتب. (1998). **قضاء الأمور المستعجلة**، منشورات الحلبي الحقوقية

سامي، جمال الدين ، (2004). **إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية** ، طبعة ، منشأة المعارف.

سامي، راغب محمد، (1975). **وقف التنفيذ والقضاء الإداري المستعجل في فرنسا ومصر - دراسة مقارنة**، رسالة قدمت لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة: القاهرة، مصر.

السناري، محمد عبد العال، (2003). **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة** في جمهورية مصر العربية، مطبعة الإسراء د.هـ.

السناري، محمد، (1981). **نفاذ القرارات الإدارية**، دار الفكر ، بيروت.

السنوسي، صبري محمد، (1998). **الإجراءات أمام القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

السيد، خميس اسماعيل، (2005). **دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة**، المركز الفرنسي للإصدارات، القاهرة.

الشريف، محمود سعد الدين، (1954). وقف تنفيذ القرار الإداري، **مجلة مجلس الدولة**، السنة الخامسة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ص45.

شطناوي، علي خطار، (1995). **القضاء الإداري الأردني.**

الشطناوي، علي خطار، (1998). التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلا، **المجلة القضائية**، المجلد الثاني، العدد الثاني عشر.

الشيخ عصمت عبد الله، (2005). **الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية**، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.

الشيخ، عصمت عبدالله،(1999). **مبادئ ونظريات القانون الإداري، امتيازات الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الطماوي سليمان، (1976).**النظرية العامة للقرارات الإدارية**، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي: القاهرة مصر.

الطماوي سليمان، (1996). **القضاء الإداري – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء**، دار الفكر العربي: القاهرة، مصر.

العاني، عبد اللطيف نايف عبد اللطيف،(2000). **القرار الإداري بين ضرورات التنفيذ ومقتضيات وقف التنفيذ**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عدن، اليمن.

عبد الباسط محمد فؤاد، (د. ت).**وقف تنفيذ القرار الاداري**، ج1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر

العطار، فؤاد، (1968).**القضاء الإداري**، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية: القاهرة، مصر.

العلوان سعود منور عبدالله، (2000). **وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين ، دراسة مقارنه (الأردن، فرنسا، مصر)**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت: المفرق، الأردن.

العلوي، سالم بن رائد العلوي، (2009). **القضاء الإداري دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، إصدار 1.

فودة عبد الحكيم، (1996). **الخصومة الإدارية – أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

القبيلات،حمدي، (2011). **الوجيز في القضاء الإداري**، دار وائل للنشر، عمان، الطبعة الأولى.

كامل، ليلة محمد، (1970). **الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية: بيروت، لبنان.

كمال الدين، منير محمد (1988). **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**، مصر.

كنعان، نواف،(2010). **القضاء الإداري**، دار الثقافة، دار الثقافة، عمان، (ط1)، إصدار 2.

ليلة، محمد كامل، (1964). **الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية**، ط1، دار الفكر العربي: القاهرة، مصر.

المعولي، محمد بن أحمد،(2011). **العوامل المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية ودورها في خلق نظرية خاصة بالإثبات**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة مؤتة، الأردن.

المنجي، إبراهيم، (1999). **القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة**، منشأة المعارف: الإسكندرية، مصر.

نده، حنا إبراهيم، (1972م). **القضاء الإداري في الأردن. (د.ن)، (د. م).**

وصفي، مصطفى كمال، (1978م). **أصول إجراءات القضاء الإداري. د.ن)، (د.م).**

المعلومات الشخصية

الاسم: محمد بن منصور السنيدي

الكلية: الحقوق

التخصص: ماجستير قانون عام

السنة: 2013

هاتف رقم: 0096897138480

البريد الإلكتروني: abumaktoom@windowslive.com